

CAPÍTULO PRIMERO

LA POLICÍA EN EL SISTEMA PENAL INQUISITIVO

Partiremos en este apartado de una descripción breve de las funciones que la policía de investigación viene desarrollando en el sistema penal de corte inquisitivo para describir lo opuesto de sus funciones en un sistema acusatorio y adversarial.

El contraste entre ambos sistemas en la función policial cambiará la perspectiva que se tiene del trabajo complejo de nuestra policía mexicana en la investigación penal. ¿Habrà algo que modifique la rutina, las técnicas y el método anquilosado de la función policial? El contraste de estos aspectos entre uno y otro sistema penal, conducen a explicarnos por qué sucede que los ciudadanos siempre cuestionan los resultados de la policía investigativa. ¿Cómo esperar que estos personajes rechazados por la comunidad se conviertan en personas respetadas? ¿Qué pueden hacer para poseer la confianza de los ciudadanos en los resultados de sus investigaciones penales? ¿Por qué cuando obtienen resultados la ponderación sobre su trabajo investigativo generalmente es injusta?

Una consecuencia directa de todo el esfuerzo de la policía de investigaciones que no se reconoce por los ciudadanos, está asociada a la falla en las estructuras y funciones de la institución policial donde no existe la supervisión de la actividad diaria de la policía de investigación. Esto con claridad lo advirtió el Centro de Investigación y Docencia Económicas al llevar a cabo un estudio que tuvo como finalidad evaluar la procuración de justicia del estado de Chihuahua, después del proceso de implementación en 2010. En ese estudio se destacó del sistema inquisitivo la debilidad institucional que calificó como “un problema crucial... eran causa y consecuencia de carencias estructurales del siste-

ma, en materias tales como sistemas de información, de supervisión, de análisis de la información, de estándares o protocolos institucionales para realizar las tareas cotidianas y de controles administrativos”.¹

Por otro lado, en el sistema inquisitivo vigente en México, esa debilidad institucional únicamente proyecta, en deterioro de la policía, la actividad singular y aislada de personajes policiales “prototipo de comandantes o jefes policiales”, que se convierten en funcionarios “respetables y admirados” cuando los medios de comunicación llegan, en casos de excepción, a darles el mérito por ciertos resultados generalmente producto del azar en una concreta investigación criminal.

La institución policial no tiene planes ni programas permanentes de comunicación social. En estos la divulgación de los resultados concretos sobre temas de criminalidad y manejo de estadísticas debe ser una política pública indispensable y de primer orden. La explicación de las causas o motivos, por los que en forma permanente se presenta la depuración de la policía, se convierte en otro tema de interés prioritario en la divulgación de resultados.

Los ciudadanos debemos saber cuántos y cuáles policías causaron baja de la institución por omisión, negligencia o corrupción. Un programa de seguimiento de todos los policías despedidos en las estructuras policiales podría ayudar en esto. Conocer qué actividad lícita desempeña, después de haber abandonado la policía por no superar los exámenes de control de confianza, proporciona tranquilidad ciudadana y fortalece los actos de transparencia de la institución policial.

Por otro lado, en las tareas cotidianas, las escasas facultades de la policía son una característica notoria y recurrente en la mayoría de la legislación de los estados, y más o menos amplia, en el procedimiento penal de corte inquisitivo que incorpora el

¹ Caballero, José Antonio *et al.*, *La Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua, gestión 2004-2010*, México, CIDE, División de Estudios Jurídicos.

Código Federal de Procedimientos Penales y que recientemente pretendió su ampliación en la Ley de la Policía Federal. De esto es oportuno presentar algunas reflexiones necesariamente breves sobre el significado y las implicaciones que tuvieron y continúan proyectando esas facultades de la policía en materia de investigación penal, basadas en un modelo procesal que ha colapsado.

En el artículo 3o. del Código Federal de Procedimientos Penales² se establecen las atribuciones de la policía de investigaciones en materia federal: “Actuarán bajo la conducción y el mando del Ministerio Público en la investigación de los delitos, en términos de lo dispuesto por el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

El texto descrito destaca la falta de adecuación de las normas procesales en el nivel federal a la reforma constitucional, que elimina la dependencia orgánica y en cambio, regula una corresponsabilidad entre Ministerio Público y policía, lo que significa que por el estatus constitucional que adquiere la policía en las facultades de investigación del delito, está obligada a definir su propia doctrina funcional, respecto a las acciones a realizar, con el objeto de llevar a cabo su nuevo rol en las diferentes etapas del procedimiento penal acusatorio.

Las facultades conferidas por el citado código procesal penal a la policía de investigaciones deben ejercerse bajo el concepto de corresponsabilidad. Para cumplir con la misión normativa de rango constitucional, la policía está obligada a definir su propia ideología policial, coherente con los principios que regulen el procedimiento penal acusatorio; a crear una organización y administración moderna, adecuada para el cumplimiento de la nueva concepción de la investigación del delito bajo la óptica de la corresponsabilidad institucional.

De este modo la policía no se subordina al Ministerio Público administrativa o institucionalmente, y su personal actuará en coordinación o colaboración, quizá a través de unidades orgáni-

² Código Federal de Procedimientos Penales, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de agosto de 1934 (última reforma del 14 de junio de 2012).

cas, en el desarrollo de las actividades de investigación criminal que el sistema de gestión administrativa le asigne. Este será el único vínculo de subordinación de la policía con el Ministerio Público: las diligencias que se realicen en la investigación de un delito; la subordinación funcional de la policía hacia el Ministerio Público comprende acatar las instrucciones de dirección y conducción jurídica de esta institución respecto a las actividades investigativas.

En este marco de relación, propio del proceso de investigación penal en curso, bajo la dirección y mando de los agentes del Ministerio Público, la policía de investigaciones lleva a cabo las facultades descritas en el artículo 3o. del citado código procesal:

I. Recibir las denuncias sobre hechos que puedan ser constitutivos de delito, sólo cuando debido a las circunstancias del caso aquéllas no puedan ser formuladas directamente ante el Ministerio Público, al que las Policías deberán informar de inmediato, así como de las diligencias practicadas y dejarán de actuar cuando él lo determine;

II. Practicar las diligencias necesarias que permitan el esclarecimiento de los delitos y la identidad de los probables responsables, en cumplimiento de los mandatos del Ministerio Público;

III. Practicar detenciones en los casos de flagrancia en los términos de ley y poner a disposición de las autoridades ministeriales competentes a las personas detenidas o los bienes que se hayan asegurado o estén bajo su custodia, con estricto cumplimiento de los plazos constitucional y legalmente establecidos;

IV. Participar, en auxilio del Ministerio Público, en la investigación y persecución de los delitos, en la detención de personas o en el aseguramiento de bienes relacionados con la investigación de los delitos, cumpliendo sin excepción los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables;

V. Registrar de inmediato la detención, como garantía del inculgado, en términos de las disposiciones aplicables, así como remitir sin demora y por cualquier medio la información al Ministerio Público. En dicho registro deberá anotarse la resolución que se emita con relación a su situación jurídica.

El registro deberá ser cancelado de oficio y sin mayor trámite cuando se resuelva la libertad del detenido o cuando en la averiguación previa no se hayan reunido los elementos necesarios para ejercitar la acción penal, cuando se haya determinado su inocencia o cuando se actualicen las hipótesis previstas en el artículo 165 Bis de este código;

VI. Preservar el lugar de los hechos y la integridad de los indicios, huellas o vestigios del hecho delictuoso, así como los instrumentos, objetos o productos del delito. Las unidades de la Policía facultadas para el procesamiento del lugar de los hechos deberán fijar, señalar, levantar, embalar y entregar la evidencia física al Ministerio Público, conforme a las instrucciones de éste y en términos de las disposiciones aplicables;

VII. Solicitar al Ministerio Público, que requiera a las autoridades competentes, informes y documentos para fines de la investigación;

VIII. Garantizar que se asiente constancia de cada una de sus actuaciones, así como llevar un control y seguimiento de éstas. Durante el curso de la investigación deberán elaborar informes sobre el desarrollo de la misma, y rendirlos al Ministerio Público, sin perjuicio de los informes que éste le requiera;

IX. Emitir los informes, partes policiales y demás documentos que se generen, con los requisitos de fondo y forma que establezcan las disposiciones aplicables, para tal efecto se podrán apoyar en los conocimientos científicos y técnicos que resulten necesarios;

X. Proporcionar atención a víctimas, ofendidos o testigos del delito, para tal efecto deberá:

a) Prestar protección y auxilio inmediato, de conformidad con las disposiciones legales aplicables;

b) Informar a la víctima u ofendido sobre los derechos que en su favor establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

c) Garantizar que reciban atención médica y psicológica cuando sea necesaria;

d) Adoptar las medidas que se consideren necesarias tendientes a evitar que se ponga en peligro su integridad física y psicológica, en el ámbito de su competencia;

e) Recibir y preservar todos los indicios y elementos de prueba que la víctima u ofendido aporten para la comprobación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del imputado, informando de inmediato al Ministerio Público a cargo del asunto para que éste acuerde lo conducente, y

f) Otorgar las facilidades que las Leyes establezcan para identificar al imputado, sin riesgo para ellos, en especial en los casos de delitos contra la libertad, el normal desarrollo psicosexual o el libre desarrollo de la personalidad.

XI. Dar cumplimiento a las órdenes de aprehensión y demás mandatos ministeriales y jurisdiccionales;

XII. Entrevistar a las personas que pudieran aportar algún dato o elemento para la investigación en caso de flagrancia o por mandato del Ministerio Público;

XIII. Hacer constar el estado de las personas, cosas y lugares, mediante inspecciones, planos, fotografías, video filmaciones, y demás operaciones que requiera la investigación, sin perjuicio de la intervención que corresponda a los servicios periciales. Las constancias, junto con las fotografías, video filmaciones y demás elementos que las soporten deberán remitirse al Ministerio Público para agregarse a la averiguación previa, y

XIV. Las demás que le confieran este Código y demás disposiciones aplicables.

El desarrollo de las facultades descritas en el Código Federal de Procedimientos Penales, al ajustar sus normas a la reforma constitucional del 19 de junio de 2008 que incorporó el sistema acusatorio, predominantemente oral, tendrán que entenderse solo para el cumplimiento de las funciones relacionadas con las actividades de investigación del delito. El policía designado al caso específico para el cumplimiento de los fines del proceso penal, acatará las instrucciones que le haga el agente del Ministerio Público.

Estas nuevas reglas de subordinación funcional al Ministerio Público, imponen la necesidad de una reingeniería en la metodología de gestión de la policía. En el caso federal, de la denominada Agencia Federal de Investigaciones, y en el nivel estatal, las policías ministeriales y estatales de prevención del delito. El

modelo de gestión debe contener los indicadores de desempeño y de resultados de la institución, de forma que pueda hacerse un seguimiento real del flujo de las actividades investigativas a cargo de cada policía o de las diversas acciones investigativas que describa el Código Federal de Procedimientos Penales que incorpore el sistema acusatorio. Así es como se puede llevar un control efectivo del cumplimiento de las instrucciones de los agentes del Ministerio Público hacia la policía y de la efectividad en su ejecución.

Impone el sistema acusatorio también, realizar ordinariamente reuniones de coordinación en las que el Ministerio Público y la policía, como objetivo estratégico, construyan un sistema de evaluación de resultados en las diferentes investigaciones de delitos y en este sentido puedan delinear una alianza estratégica entre ambas instituciones, que permita mejorar los mecanismos de investigación y la comunicación oportuna en cada caso concreto en el que participan en corresponsabilidad investigando la consumación o tentativa y la autoría o participación, de quienes han realizado el o los delitos. En estos diálogos deben llegar a un consenso de colaboración, en especial cuando se establezcan los procesos obligatorios respecto de la atención que proporcionan a las víctimas o sobrevivientes de la violencia, con la finalidad de evitar la duplicidad de funciones, que actualmente impera en las estructuras del Ministerio Público y la policía federal.

Como lo explicaré, la actividad policial en el procedimiento penal mexicano, enclavado en un sistema de corte inquisitivo, presenta graves fallas. Siempre es bueno mantener una actitud crítica, reflexiva y constante que conduzca a la ineludible aproximación del quehacer cotidiano de la policía de investigaciones y de sus principales actores en términos de los resultados que producen. En el contexto nacional, con motivo de la reforma constitucional de 2008, se están llevando a cabo importantes discusiones sobre las posibilidades de mejora en la función policial.

Algunas veces los debates quedan solamente en el discurso oficial y en otras, se trasladan a reformas legislativas o adminis-

trativas con el propósito de adaptar la institución policial al sistema acusatorio. Lo importante es no perder nunca la capacidad de preguntarse sobre cómo crear una nueva reingeniería, que permita el adecuado funcionamiento de la policía de investigaciones, o incluso todavía más, respecto de la pertinencia, idoneidad y necesidad de la instalación de una policía nacional de orden técnico y científica, que conduzca y aplique metodologías en las investigaciones de delitos de alto impacto social por la violencia que involucran y de aquellos casos asociados al crimen organizado.

Veamos cómo el escenario que plantea la reforma constitucional aludida, dentro del procedimiento penal acusatorio para la policía, requiere de un modelo de gestión policial que pueda salvaguardar las garantías penales sustantivas, que cobran sentido y se hacen realidad, porque tienen un contexto procesal adecuado, el cual asegura en niveles aceptables las pautas de comportamiento ético-policial, que hacen viable su protección, con un enfoque de dualidad simultáneo.

En la nueva reingeniería policial debe existir una debida coordinación y delimitación de responsabilidades entre el Ministerio Público y la policía, con el objeto de determinar la forma en que será fiscalizada la actuación de ambas instituciones; sobre todo bajo el enfoque de las garantías procesales, como quedaron recogidas en las reformas de junio de 2008, y en base a las cuales la policía de investigaciones tiene obligación de actuar y salvaguardar. Estas garantías son útiles para construir la reingeniería que marque en el país la pauta de un modelo policial cuyo objetivo es conocer la verdad real de los hechos, pero siempre controlada, de conformidad con los estándares del procedimiento penal acusatorio.

Ese valor de la verdad legitima la función de la policía técnica y científica en la investigación de los delitos. Pero además, abre la puerta a la rendición de cuentas de cada policía en los casos concretos y facilita la creación de mecanismos que los ciudadanos tendrán para solicitar a las autoridades de ambas instituciones —Ministerio Público y policía— la investigación en las

fallas dolosas o imprudenciales de sus miembros y la aplicación de las correspondientes sanciones.

Al respecto Ferrajoli indica: “el objetivo justificador del proceso penal se identifica con la garantía de las libertades de los ciudadanos, a través de la garantía de la verdad —una verdad no caída del cielo, sino obtenida mediante pruebas y refutaciones— frente al uso y al error”. De forma que, con base en esta afirmación autorizada, consideramos que el valor de la verdad se proyecta entonces de manera directa, sobre las diversas actividades de la policía que está obligada a obtener evidencias y elementos de prueba suficientes durante las diversas etapas del procedimiento penal acusatorio, que conduzcan al esclarecimiento de los hechos, así como a develar la identidad de los autores o partícipes de estos.

En este contexto, la policía de investigaciones requiere de un sistema de gestión y evaluación que permita medir y evaluar el desempeño profesional de cada policía. Situación que no ocurre en las instituciones policiales que funcionan bajo la filosofía del sistema inquisitivo. Esta constituye una de las fallas más graves que presenta la policía actual, en la que prevalece la opacidad y el disimulo en el cumplimiento de la función investigativa.

Por otra parte, debe tenerse presente que en el sistema inquisitivo la policía está ubicada en el subsistema de prevención; en la procuración de justicia por lo tanto, el primer elemento característico del modelo inquisitivo radica en que las funciones de investigar, acusar y juzgar se concentran en una misma autoridad.

Esta concentración trae consigo diversos problemas en el derecho de acceso a la justicia. El primero se relaciona con la victimización institucional que produce la policía en el contacto primario con las víctimas; las amplias facultades discrecionales respecto a los procesos de atención a las víctimas sobrevivientes son debido a la ausencia de estructuras o unidades orgánicas del Ministerio Público que estén dedicadas a su protección; el desinterés de los agentes del Ministerio Público en el tratamiento adecuado que deben recibir. Actitudes que quizá emergen por una dosis enorme

de insensibilidad, en algunos casos originados por las cargas de trabajo no solo jurídico, sino de orden administrativo en esa institución, en la que se maquilan cientos de expedientes diariamente, a través de un sistema escriturista anquilosado.

Otro problema que se visualiza con bastante notoriedad es la ausencia de contrapesos en el sistema judicial y las áreas de procuración de justicia e instituciones policiales que, como lo mencionan Duce y Pérez Perdomo, citados por el maestro Carbonell, provocan que se reduzca “la posibilidad de que la autoridad, al desempeñar sus distintos roles, actúe de manera imparcial y objetiva”.³ Con mayor razón ocurre en el actuar cotidiano de la policía, por lo tanto, se cancela la probabilidad de que asuma un rol más participativo, con facultades autónomas en la investigación criminal.

Es cierto que la concentración en las funciones de investigar, acusar y juzgar provoca en la mayoría de los asuntos que las conclusiones a las que llegue el agente del Ministerio Público, el juez o magistrado, y principalmente la policía de investigaciones, es que ratifiquen en gran parte lo inicialmente realizado, a través de la técnica del expediente escrito. Invariablemente, el acusado será culpable o inocente a partir de las diligencias practicadas por la policía en la averiguación previa. Incluso, este sistema de simulación de investigaciones aparece respaldado en el sistema de corte inquisitivo por tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las que da preeminencia a la confesión del inculpado, así como a las primeras diligencias realizadas durante la investigación, en las que no existe ningún control judicial. Como podemos constatar, el principio de contradicción esencial en cualquier procedimiento penal acusatorio, no existe en un sistema de justicia de corte inquisitivo.

Como una de las graves fallas de este modelo de justicia mexicana, que todavía sigue vigente en gran parte del territorio nacional, se presenta la aparente separación de funciones entre el

³ Carbonell, Miguel, *Los juicios orales en México*, 3a. ed., México, Porrúa, 2011, p. 116.

Ministerio Público y el juez, que conforme lo establece el artículo 21 constitucional, hace funciones de investigar y acusar; por su parte, el juez, a través de su decisión, determina condenar o absolver a una persona que fue sometida al proceso penal de corte inquisitivo. Sin embargo, la realidad es que la legislación procesal en este tipo de asuntos proporciona en sus diferentes etapas una enorme participación del Ministerio Público para que asuma decisiones respecto a la existencia o inexistencia del delito, pudiendo anticipar la terminación del procedimiento penal; por lo que resulta claro que a través de sus diversas resoluciones también lleva a cabo funciones que deben ser materia exclusiva del juez, pero además no conforme con estas, invade la esfera de actuación policial cuando plagia facultades de la policía durante la investigación de los delitos.

De tal manera que el Ministerio Público desempeña funciones procesales distintas: como órgano que impulsa el ejercicio de la acción penal y garantiza la persecución penal, como investigador policial y otra, indirectamente, como juez. Esta tríada de actuaciones caen en el extremo de la ineludible ruptura del principio de igualdad procesal y lleva consigo una alta probabilidad de riesgo hacia la violación del principio de inocencia.

Probablemente este contexto de fallas estructurales y funcionales del modelo penal inquisitivo y el desarrollo e implementación del sistema acusatorio en México, ha provocado en todas sus dimensiones —legislativa, administrativa, informática, de gestión, capacitación, infraestructura— una amplia y diversa cantidad de opiniones específicas en torno a su instrumentación y aplicación. Uno de los puntos críticos y de mayor trascendencia lo constituye la transformación de la institución policial y de sus métodos de investigación criminal, porque alcancen niveles de eficacia, eficiencia y economía, a través de la creación de un sistema de administración y organización policial que permita la evaluación, transparencia y rendición de cuentas.

De este modo, es necesario cambiar el estatus que la policía detenta en el procedimiento penal de corte inquisitivo que está

reducido a una institución pública entre muchas otras, que presta auxilio al Ministerio Público, obedeciendo y respondiendo jurídicamente las órdenes de procuradores y agentes del Ministerio Público en turno y lo que menos importa es su profesionalización en la investigación criminal. En nuestros días, a partir de la reforma constitucional de 2008, se confiere a la policía como institución, en el marco del sistema acusatorio, el estatus de sujeto procesal interviniente, encarnado en policías que personalmente asumen tareas de investigación, bajo las potestades que el código procesal asigne al cargo de policía investigador. Por otro lado, las funciones de acusar y juzgar quedaron claramente separadas entre sí y son cada una responsabilidad de instituciones distintas: Ferrajoli, citado por el maestro Carbonell, apunta al respecto que “La separación de juez y acusación es el más importante de todos los elementos constitutivos del modelo teórico acusatorio, como presupuesto estructural y lógico de todos los demás”.⁴

Debemos recordar que todavía en México la policía de investigación, a nivel federal y en algunos estados, habrá de ajustar sus actividades de investigación al esquema del modelo acusatorio, que funciona bajo los principios de oralidad, publicidad y transparencia, dejando atrás las prácticas añejas del sistema inquisitivo, que en nuestro país se caracteriza por ser escrito, cerrado y con un enorme nivel de opacidad. Este componente negativo se profundiza aún más en las instituciones policiales encargadas de auxiliar al Ministerio Público en la investigación del delito.

Con este modelo procesal de corte inquisitivo, la policía dedica gran parte de su esfuerzo institucional a la integración de expedientes de averiguación previa y participa en la reproducción automatizada de actuaciones que aparecen en dicho expediente, con datos escritos a través de un “parte informativo” o “reporte policial”. En el mejor de los casos, entrevista a la víctima o sus testigos para repetir en su “parte informativo” lo expuesto por ellos. El juez decide entonces la inocencia o culpabilidad del acusado a partir de la lectura y estudio de esta clase de actuación-

⁴ *Ibidem*, p. 119.

nes procesales repetitivas y sin verificación alguna. Incluso, en ocasiones, la policía llega a obtener evidencias o prueba material, cuya información determinante en un caso, ante la ausencia de mecanismos de control y de gestión policial, se pierden en las oficinas de estos servidores públicos o se omite su existencia.

Casi todos los medios de prueba que integran la averiguación previa en el modelo inquisitivo se documentaron en un expediente por el agente del Ministerio Público; en algunos casos la información es producto de violencia policial o manipulación de las investigaciones. El juez no estuvo presente durante su recepción.

La realidad mexicana pone de manifiesto que un alto porcentaje de los jueces emiten sus decisiones en base a información derivada de un trabajo policial poco pulcro, simulado y alterado por las necesidades del poder político o económico en turno. Los jueces deciden los casos a través de la delegación de facultades a secretarios del tribunal o personas que auxilian como oficiales de documentación. Sin la presencia o el control del juez, los policías obtienen elementos de prueba que distorsionan lo ocurrido en el pasado. Los jueces no escuchan directamente a las víctimas, testigos o a los acusados; por lo general se mantienen protegidos en una burbuja de cristal impenetrable para el ciudadano y edifican el más reprochable monumento a la soberbia intelectual. Esto suele verse en el quehacer cotidiano del sistema judicial, tanto en las entidades federativas como en el sistema procesal vigente a nivel federal, en los que está ausente la transparencia y rendición de cuentas de estas instituciones de justicia.

Otro problema que refleja el sistema inquisitivo mexicano aparece con bastante nitidez en la cantidad excesiva de expedientes que debe atender un policía en su actividad cotidiana y la complejidad de algunas investigaciones. Esta detección de las fallas del procedimiento penal de corte inquisitivo no tiene por qué restar validez a la crítica, al contrario, la pone en su verdadera dimensión. Una crítica que construye cuando reconoce que con semejante carga de trabajo asignada y distribuida, sin organización alguna, el policía al día siguiente abandona el asunto, deja

de realizar acciones de seguimiento debido a la tensión que le genera la llegada de otros casos nuevos, los que corren la misma suerte que los anteriores, llega a la mayoría el abandono, sin que se vuelvan a retomar las investigaciones en cada uno de ellos. Situación que con claridad refleja la ausencia de controles internos a través de un moderno sistema de gestión administrativo.

Hemos revisado algunos problemas y fallas que presenta la actividad policial en el modelo inquisitivo; hemos visto como todos estos casos conduce al automatismo policial, a esa situación estacionaria en la que cada policía de investigación, en forma de ritual, entrega al agente del Ministerio Público un oficio de mero trámite en el que informa algunas “actividades” que supuestamente llevó a cabo en cumplimiento a las instrucciones de investigación del delito, sin aportar dato alguno en torno al esclarecimiento del hecho.

La inactividad de la policía en esta situación deriva de un problema estructural en el cual permanece sumergida en la impenetrable opacidad del sistema inquisitivo. Además de otros problemas insuperables, este modelo presenta fallas endémicas, como insuficiencia de personal asociada a la ausencia de un sistema de gestión policial y falta de sistemas de seguimiento de casos, supervisión y evaluación; así cuando se exige informe y rendición de cuentas por la ausencia de investigación no pasa absolutamente nada. No hay responsabilidad ni sanción que sea impuesta, salvo casos excepcionales.

Como era de esperarse, la institución policial en el modelo inquisitivo funciona de manera totalmente diferente a la esperada por los ciudadanos. Sus mecanismos de control interno son verdaderas simulaciones a la revisión de sus tareas y responsabilidades, o en el último de los casos no existen. De tal forma que en las facultades que desarrolla en el procedimiento penal acusatorio, como resultado de sus tareas, prevalecen informes policiales sin contenido sustancial en materia de prueba.

En cambio, en el modelo acusatorio no hay expediente de averiguación previa, la acumulación de elementos de prueba e in-

formación en el registro de la carpeta de investigación no tiene valor para determinar la culpabilidad o inocencia de un acusado. Pero un adecuado sistema de administración de prueba concentra la información; una vez que se analiza y procesa, se convierte en un producto informativo de calidad que se lleva a un juicio oral, donde adquiere carácter de prueba al desahogarse ante el juez.

Los modernos y oportunos registros de información son importantes para el agente del Ministerio Público o fiscal, porque sus proposiciones fácticas de la teoría del caso serán producto del análisis de esta información que como medio de prueba producirá la convicción de un juez de garantía o control, quien, en su caso, iniciará el proceso penal acusatorio o frente a un juez que decidirá el juicio oral.

En la realidad resultan insuperables las descritas fallas de las instituciones policiales producto del sistema de corte inquisitivo. La ausencia de metodologías para la investigación de los delitos, la falta de controles de la función policial, provoca en nuestro país que los miembros de la institución policial sean objeto de cuestionamientos constantes, reiterados e insistentes, en torno a la justicia penal y la seguridad ciudadana. Siempre los señalamientos se dirigen a resaltar la ineficacia y los fracasos en las investigaciones.

Las preguntas recurrentes en el tema de la actividad policial y la falta de resultados por parte de los ciudadanos son las siguientes: ¿Por qué la policía no detiene a los “responsables” de delitos de extrema gravedad? ¿Cuándo la policía detiene a los “probables responsables”? ¿Por qué generalmente son liberados por el juez? ¿La policía tiene capacitación y adiestramiento para llevar a cabo investigaciones criminales? ¿Qué responsabilidad enfrentan por omisiones o negligencias en la investigación penal? ¿Por qué no se resuelven los problemas estructurales y funcionales de la institución policial? ¿Son suficientes los códigos procesales de corte acusatorio para mejorar la función policial en México? Las respuestas a estas interrogantes son el objeto de análisis del texto que el lector tiene ahora a su disposición.

El pensamiento generalizado de que todos los policías en el país son corruptos, que todos tienen nexos con la delincuencia o que todos viven del chantaje y manipulación, resulta totalmente absurdo. Abona a la pésima imagen ciudadana que se ha formado de la policía, con razones de sobra o sin razón alguna. Lo cierto es que, sin pretender justificar la actividad policial en el modelo inquisitivo, los ciudadanos deben saber que las graves fallas de la policía radican principalmente en la estructura y funcionamiento del propio sistema. En todo el territorio nacional existen policías profesionales, que día a día ponen en riesgo su vida para llevar a un juicio justo a cientos de imputados que dañan la vida, la integridad física y el patrimonio de las personas.

Habría que preguntarnos con seriedad y profesionalismo: ¿Qué pasaría si realmente la mayoría de los policías están asociados con la delincuencia? ¿Cómo podríamos sobrevivir? Nuestra vida sería un caos. Lo inesperado, algo que se antoja escasamente probable, es que muchos policías tienen honor y coraje por su profesión. La resignación ciudadana frente a la actuación indebida de algunos policías no tiene por qué dejar de ser creativa. Paradójicamente, dejar actuar a la policía con facultades autónomas o delegadas no ha sido la consecuencia de su fracaso, por el contrario, será producto del profesionalismo y la vocación ética en el servicio público, y solo si puede evaluarse y medirse el resultado de cada investigación criminal a través de indicadores de desempeño. Hay que darle otro significado, otro giro a la vida de los policías de investigaciones, a través de la capacitación y entrenamiento en un modelo de justicia que se caracteriza por la transparencia y rendición de cuentas.

No debe olvidarse que el día a día, los policías lo enfrentan con grandes desafíos y escasos incentivos institucionales. Su labor la desempeñan guiados o fortalecidos por motivaciones personales y profesionales. La historia rutinaria de la policía en un sistema penal de corte inquisitivo está presente todavía en nuestro país. Las añejas estructuras policiales continúan gravando el erario público y provocando espacios de corrupción; es la opor-

tunidad histórica de avanzar hacia el progreso de las instituciones de justicia que mejoren la calidad de vida de la población en nuestro país. Un estudio realizado por la Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la República Argentina, citado por Malem Seña, distingue entre

...factores organizativos como la ausencia de controles, de transparencia, de visibilidad o de discrecionalidad y factores individuales, como la socialización de las normas de la organización, los patrones de comportamientos, la capacidad profesional, los intereses particulares, los valores éticos.⁵

Evidentemente en el sistema penal mexicano de corte inquisitivo no existen, y muchos menos en la institución policial.

Cada época, cada sexenio estatal o federal, la historia de la policía se recicla sin modificaciones sustanciales a sus tareas investigativas. Cada personaje político tiene su propia interpretación acerca del quehacer de la policía de investigaciones. En el peor de los casos, la mezclan y confunden con la policía orientada a la prevención de los delitos. Contextualizar las políticas públicas legislativas en orden a la práctica del derecho en la investigación de los delitos, tiene un valor importante para alcanzar objetivos de eficiencia y eficacia en la policía investigadora mexicana.

Una respuesta correcta a dicho estado de cosas, sin duda, se encuentra en la integración de un sistema policial bajo el enfoque del sistema penal acusatorio de incorporación reciente a la legislación constitucional mexicana. Disminuir considerablemente los señalamientos negativos hacia la policía de investigación, quitarle ese sentido de rechazo comunitario, implica modificar las formas, procedimientos, procesos y el método de trabajo — metodologías— de la institución policial e incorporar la supervisión institucional sobre las tareas sustantivas.

⁵ Malem Seña, Jorge F., *La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*, Barcelona, Gedisa, 2002, p. 73.

Algo reconocible en el sistema acusatorio está precisamente en la calidad que puedan tener las investigaciones a realizar por cada miembro de la institución policial, con el objeto de presentar una teoría del caso incuestionable en un juicio oral, en el que sea irrefutable la prueba, en el que las víctimas perciban y se sientan totalmente resarcidas por el daño material y moral que ocasionó la conducta derivada de un delito. Lo sutil y lo sencillo en la investigación del delito por parte de la policía de investigaciones, lleva a la exaltación de los derechos de la víctima. Esta reconoce de inmediato los esfuerzos realizados por la policía cuando se localizan instrumentos probatorios que muestran con precisión la responsabilidad penal de la persona que ha dañado la vida, la libertad, el patrimonio o la paz de su vida.

El contraste de la historia rutinaria de la policía en México es precisamente la actividad constante y permanente de servicios en favor de las víctimas. Llevar a cabo estas acciones necesarias requiere de la transformación a las estructuras administrativas, jurídicas y de orden cultural de las policías. Como no se tienen muchas propuestas para las tareas policiales en el nuevo modelo acusatorio, la vanguardia nos enseña a estar en el tiempo y esto permitirá el avance del conocimiento técnico policial. Para empujar hacia la construcción de un modelo de gestión de calidad, que fortalezca el sistema policial en el ámbito de la investigación penal, consideramos apropiado iniciar con las tareas elementales de todo policía de investigación en el marco del debido proceso penal.

El cómo construir registros policiales seguros, que tengan validez en el proceso penal acusatorio y adversarial, y el cómo utilizar esa información para actividades policiales futuras de cualquier otra índole, que contribuyan a establecer asociaciones de personas involucradas en presentes y futuros delitos o simplemente que permita la evaluación del trabajo individual o en equipo de los policías, es indudablemente de bastante utilidad.

Nadie puede cuestionar que las actas de la policía constituyen instrumentos valiosos para este tipo de registro, que en el futuro

facilitarán el expediente electrónico; además, preserva la información de calidad en torno al delito, a los probables imputados, a los objetos o instrumentos de la actividad delictiva e inclusive, para establecer la cantidad y calidad del trabajo llevado a cabo por el policía —sistemas de evaluación— que realizó determinados actos procesales en una investigación penal.

En este texto, comparto mi propia mirada de la función policial investigativa, a través de la mirada clara y precisa de la experiencia directa en el trabajo con policías en nuestro país. Una experticia que se suma a las actividades realizadas por más de treinta años en el sistema penal, con amplia interacción en el ámbito de la academia y la judicatura. La observación detallada y profunda de la institución policial en diversos actos del procedimiento penal después de haber explorado en algún tiempo sus inquietudes, bajo el enfoque de una fiscal o bajo la perspectiva de la defensa pública.

El resultado es unívoco y no disonante como muchos lo creen, la respuesta es la misma de siempre: la policía de investigación necesita capacitación, entrenamiento y un método de trabajo técnico-científico que se caracterice por ser sostenible y verificable. Los problemas estructurales del sistema penal inquisitivo impiden cualquier avance en materia policial; la alternativa está, sin duda, en intercalar las modificaciones del régimen policial a las nuevas exigencias del sistema acusatorio mexicano.

Las metodologías apropiadas que orientarán a la policía de investigaciones, tendrán que adaptarse a un nuevo sistema de gestión administrativa y jurídica, tendente a fortalecer el resultado del quehacer cotidiano en la investigación criminal. Sin duda, esto permitirá la evaluación constante de cada policía en los diversos actos procesales ejecutados con motivo de la investigación de un delito. En los próximos capítulos se abordarán los elementos básicos para integrar la parte sustancial de esa metodología: las actas policiales y los protocolos de investigación criminal en el modelo acusatorio.

El problema de la justicia penal y seguridad pública

En nuestro país la mayor preocupación de los ciudadanos tiene una clara definición hacia la percepción generalizada que existe respecto a la incidencia delictiva. En su mayoría, saben que alrededor del 91% —cifra proporcionada además por el INEGI— de los delitos queda sin castigo, conocen sobre resultados de investigación social que muestran como la impunidad promedio es de 96%. Tienen claro que las autoridades han mermado su capacidad de respuesta para enfrentar, disuadir y, en su caso, sancionar a los autores o partícipes de los delitos.

Existen pocos estudios en el abordaje científico de evolución de incidencia delictiva en México. A partir de los años ochenta comienza el repunte de diversos delitos, debido principalmente a las actividades vinculadas con el narcotráfico. Hoy por hoy, el avance del crimen organizado se ve reflejado en los miles de homicidios o “ejecuciones” realizados entre grupos criminales, secuestros, extorsiones y robos con violencia. ¿Cuál ha sido la respuesta del gobierno mexicano? Las respuestas por lo general han sido de tipo legal, pero siempre conservando las líneas estructurales del sistema penal inquisitivo.

Es hasta la reforma constitucional del 19 de junio de 2008, cuyo proceso de implementación está en curso, que se incorpora por primera ocasión en México un sistema de corte acusatorio. Con este se pretende alcanzar un equilibrio entre las garantías ciudadanas y las capacidades de acción del Ministerio Público y de las policías. Establece rapidez y bajo estándar en requisitos para la orden de aprehensión, formulación de imputación y orden de cateo; procedimientos abreviados y mecanismos de solución de controversias en el procedimiento penal acusatorio. Además, insta reglas para lograr un sistema policial eficaz que elimine la impunidad, la corrupción, la discrecionalidad y los abusos de los policías en nuestro país.

La Constitución, recientemente reformada, establece la oportunidad de tener un nuevo sistema policial transparente, eficaz y

profesional, que incorpore los controles ciudadanos. Es importante que el modelo policial en la investigación del delito obligue a todos los policías a sustentar sus argumentos y evidencias de forma oral, pública, y en una forma científica, entendible y transparente ante los ojos ciudadanos. Asimismo, que esté dirigido particularmente a las actividades sustantivas de la investigación penal en las instituciones policiales con el propósito de delinear una estrategia de medición de la eficacia en los resultados de cada integrante de la policía de investigaciones contra la criminalidad.

Las anteriores son únicamente algunas de las notas distintivas del sistema acusatorio a diferencia de la ausencia de estas en la función policial propia del sistema de corte inquisitivo. Por esta razón, no comulgamos con el comentario del investigador Daniel Márquez, cuando menciona en su obra que abordará en una primera aproximación “la aparente diferencia entre el sistema inquisitivo y el sistema acusatorio”.⁶ Opinamos que las diferencias son sustanciales y que los yerros en los procesos de preparación e implementación ocasionan una distorsión de ambos modelos. Consecuentemente, si no se implementa debidamente el modelo acusatorio, el problema de fondo, es decir, de los controles ciudadanos del actuar de las autoridades, será que siempre habrá un espacio oscuro donde se facilite la corrupción y colusión de autoridades con los grandes delincuentes, y como resultado la impunidad que tanto nos afecta.

⁶ Márquez Gómez, Daniel y Sánchez Castañeda, Alfredo, *Las falsas divergencias de los sistemas inquisitivo y acusatorio. El idealismo alrededor de los juicios orales en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, p. 3.