

CAPÍTULO SÉPTIMO

EL MODELO DE GESTIÓN POLICIAL EN EL SISTEMA ACUSATORIO

Un sistema de organización y administración policial tiene calidad de innovador cuando opera a través del avance que registra en la aplicación y desarrollo de las ciencias forenses; cuando sus miembros tienen la infraestructura necesaria en el procesamiento de evidencias encontradas en el lugar o sitio del delito y las tecnologías avanzadas para el registro de las investigaciones, sobre la base de un sistema de gestión policial.

Esto fortalece sin duda el trabajo de la institución en beneficio de los ciudadanos, debido a que las ciencias forenses y la tecnología aplicada constituyen el principal instrumento de la modernidad en el combate a la criminalidad, que ha cambiado sus formas de operar. Las tareas policiales bajo esta perspectiva implican el fortalecimiento del sistema acusatorio y adversarial. Los medios de prueba que se presenten ante el juez de garantía o ante el tribunal de juicio oral, tendrán escasas posibilidades de refutación ya que se obtuvieron bajo claros procesos de naturaleza científica o tecnológica.

En varios estados de la República hay perspectivas de reforma procesal penal de índole oral-acusatorio similares a las reformas que ya se han realizado en otras entidades federativas. Uno de los factores de éxito en estos procesos es el grado en que los ministerios públicos puedan ajustarse a su nuevo perfil y el grado en que logren transitar el camino de un entorno escrito de orden inquisitivo, a uno más auténticamente acusatorio, oral y contradictorio.

Como es de esperar, actualmente las estructuras organizacionales, los sistemas de gestión y el funcionamiento de las institu-

ciones policiales reflejan el marco procesal y la práctica vigente del sistema inquisitivo. Las actitudes, destrezas y habilidades de los policías de investigaciones son producto del mismo entorno; las formas de comunicación y trabajo con los organismos auxiliares, los juzgados y las partes en el proceso penal, reflejan el formalismo de un sistema colapsado e ineficiente.

El nuevo paradigma procesal, en cambio, privilegia el juicio oral y los mecanismos de solución de controversias, desformaliza y agiliza la investigación preliminar, cuyo producto ya no gozará de valor probatorio en sí. Se le concede a la policía de investigación más campo de acción durante esa etapa, que está ahora bajo control judicial, pero además bajo el control funcional del fiscal, quien orienta al equipo de policías, en cuanto lo requisitos legales y asegura la legalidad de las diligencias y los medios de convicción recabados.

De la misma manera, una vez que inicia la etapa intermedia, mediante el auto correspondiente expedido por el juez de control de garantías, le incumbe al fiscal defender su postura frente a un contrincante con igualdad de oportunidad procesal. Esto requiere mayor compromiso y beligerancia de su parte, pero particularmente el respaldo en la consolidación de la información probatoria por parte de la institución policial y los cuerpos auxiliares.

Estos avances guardan profundas implicaciones para los agentes de la policía de investigaciones y para su propia organización. Con especial énfasis en el sistema de gestión institucional que modifica sustancialmente las lógicas burocráticas de operación, descentralizando la línea de mando con indicadores de gestión que definen el servicio policial prestado a través de la calidad y cantidad de operaciones de investigación y administrativas, desarrolladas con un amplia perspectiva enfocada a la corresponsabilidad en la investigación del delito. La experiencia en otros países demuestra que sin una adecuada adaptación y preparación previa por parte de esta institución clave en un sistema de gestión policial, no se podrán lograr los efectos positivos de la reforma procesal al sistema de justicia.

I. LA GESTIÓN POLICIAL: LÍMITES Y POSIBILIDADES EN LA REFORMA

Es claro que después de años de inversión e intervención, continúa prevaleciendo un déficit de eficiencia en la operatividad de policías de investigación, lo que se refleja sobre todo en la vieja, pero invencible moratoria de casos sin resolver y la consecuente impunidad. Aunque este sea el mal endémico más generalizado, otros problemas continúan impidiendo el avance y progreso en la función policial.

Pese a las carencias y deficiencias que aún prevalecen en las policías de investigaciones, los obstáculos encontrados en el recorrido de la reforma al sistema de justicia penal, hoy nos permite afirmar que el escenario de estas instituciones, a nivel federal y en algunas entidades federativas, ha variado en cierto grado. En los últimos años se han constituido y desarrollado las escuelas o institutos de capacitación para policías, así como las academias para el ingreso de estos, han mejorado los procesos de selección y nombramiento de los policías; a nivel legislativo se tienen los avances más importantes con las leyes de seguridad pública, que buscan sentar las bases de un modelo policial de vanguardia, con la finalidad de resolver algunos de los problemas que enfrenta el funcionamiento de la policía en México.

A través del sistema nacional y del fondo para las aportaciones de seguridad pública, existen diversos proyectos de inversión para mejorar la gestión policial. Desafortunadamente, la mayor parte de los recursos se han venido aplicando a la adquisición de equipos, armas o programas de adiestramiento militar. Una mínima parte se destina a la construcción de metodologías que eliminen la ineficiencia de la estructura organizacional y de la tramitación de los casos penales, lo cual se puede lograr a través de la incorporación de criterios organizacionales y valores de la nueva gestión pública, como el de racionalización y economías de escala para la eficiencia en el servicio público; todo ello en un afán de romper con la frontera de producción ineficiente de la investigación criminal.

Algunos países de Latinoamérica —Chile y Colombia— instauraron desde hace varios años la profesionalización de las policías de investigaciones, incorporando con ello criterios y prácticas gerenciales en la organización policial, mucho más fácilmente que en nuestro país. Las estrategias orientadas a mejorar las formas de gestión policial han sido diversas y han variado en los últimos años. Se observa recientemente un enfoque que la integra con otros planteamientos, tales como el cambio cultural y organizacional que impone la reforma al proceso penal —acusatorio—.

Podemos distinguir etapas nítidas de desarrollo *stricto sensu*, que habrían de caracterizar la gestión policial en el proceso de reforma orientado a implementar el sistema acusatorio. Uno de los enfoques es, particularmente, hacer énfasis para que el liderazgo policial prepare la introducción de tecnología de punta dirigida a investigar cualquier delito (instalación de equipos y sistemas para las tecnologías de información, por ejemplo, en el análisis de los vínculos entre personas, procesos, instrumentos u objetos de los delitos); añadir otras acciones concomitantes de bastante envergadura para la investigación técnica y científica del delito, sin olvidar que dentro de estos procesos debemos hacer una apuesta más racional de profesionalizar la gestión policial: incorporar especialistas en administración y gerencia en el quehacer de la policía de investigaciones. Sin improvisar y con paso firme se puede preparar el primero de los modernos sistemas de gestión policial, con expertos y formas novedosas de organizar gerencialmente oficinas policiales; a su vez, resulta factible llevar a cabo la profesionalización de los futuros administradores policiales en materia de investigación criminal.

Quizá pueda lograrse con esta experiencia un verdadero desarrollo en la gestión policial que permita la conectividad a través de las técnicas de información de diversas actividades de las instituciones policiales en el país (por ejemplo, en la aplicación de las normas para la investigación del secuestro), mediante un sistema integral de administración y organización policial, que

MODELO DE GESTIÓN POLICIAL EN EL SISTEMA ACUSATORIO 125

agrupe las distintas agencias policiales, los servicios comunes, con criterios de economías de escala. Esto implica una verdadera ruptura del paradigma organizacional, que tradicionalmente dividió el servicio policial en nuestro país.

Una experiencia de esta naturaleza y la incorporación de profesionales en administración policial, con nuevas alternativas de organización, que demanda la gestión policial en el proceso de la reforma procesal, propiciaría cambios de cultura y organización más adecuados a las necesidades propias de la institución policial en el contexto del sistema acusatorio. A su vez, desarrollar sistemas de información para la gestión policial que posibilite a los operadores un mejor control de la tramitación de los casos penales por cada policía, y a los ciudadanos el acceso a la información del avance de las investigaciones a través de mecanismos de control interno y externo —ciudadano—; así como el acceso a otra información jurídica relevante, tal como los incentivos institucionales a policías que logren la resolución de determinado número de asuntos, con estricto respeto a los derechos humanos. Constituiría este tipo de gestión un instrumento importantísimo para la seguridad jurídica y el ejercicio profesional de la función policial, desde el ámbito de la investigación criminal, en un esfuerzo de transparencia sin precedentes, en la administración de las instituciones policiales.

Algunos de estos avances suelen verse en países como Chile y Colombia, aunque no son homogéneos. Todavía existe la percepción de que las reformas policiales enclavadas en el sistema penal acusatorio, han sido muy lentas o mucho menores a la inversión realizada; que las reformas se han estancado y tienden a languidecer; que solo han removido algunos obstáculos; o bien, que apenas están comenzando pese a los años transitados y a la inversión realizada, o que se exageraron promesas y expectativas. Lo cierto es que unos y otros coinciden en la afirmación de que es aún muy compleja y amplia la tarea pendiente en la construcción de la nueva etapa de la policía de investigaciones.

II. LA GESTIÓN POLICIAL: SUS LÍMITES Y POSIBILIDADES

Si coincidimos en que hay que enfocarnos aún más en la gestión policial, es porque implícitamente en nuestro país estamos aceptando que la burocracia de servidores públicos, que domina la institución policial —policía de investigaciones—, aún no ha sintonizado con algunos nuevos valores, como el de economía y eficiencia o control de desempeño, temas poco incorporados en la cultura policial. Pero es de reconocer también que el discurso de eficiencia —mucho más pobre que el deontológico— empata mal con las creencias. Adicionalmente, un sobre marcado énfasis en los aspectos de gestión policial nos puede hacer configurar el cómo, pero si carecemos del para qué, corremos el riesgo de instrumentalizar la reforma al sistema penal, o hacer simplemente acciones de “escaparate” como suelen verse algunas de ellas en ciertas policías. La gestión es y será siempre accesoria a lo sustantivo y quizá el déficit que se observa en la gestión policial es la falta de alineamiento entre lo que se dice y en el cómo se hace la nueva administración.

Por consiguiente, se requiere rescatar el cómo, pero a su vez destacar y posiblemente reformular ideológicamente, qué es la buena justicia y qué es el buen policía para los mexicanos de nuestros días.

No hay que olvidar que todavía la institución policial de nuestro país continúa atada a una estructura organizacional de carácter vertical, que no se ha superado con el surgimiento de las nuevas leyes de seguridad pública. Esta situación ha desarrollado disfunciones, que tienen como resultado no solo la permanencia de esa estructura organizacional, sino la funcionalidad de esas distorsiones. Por consiguiente, en el cómo siempre habrá puertas que solo podrá cerrar el para qué. El para qué debe fundarse en el discurso deontológico e ideológico de la policía mexicana, en un entorno diferente que impulsa el procedimiento penal acusatorio y adversarial, para que impregne a su vez el cómo de valores. Es fundamental entender que sin visión de conjunto y

de largo plazo, la gestión policial será puro activismo; pero sin la especificidad del aquí y ahora, la proyección de futuro será mera especulación.

En este sentido, es un avance positivo que mecanismos como el de la planeación estratégica empiecen a ensayarse en el seno de las instituciones policiales. Tradicionalmente la policía de investigaciones ha funcionado con el mero impulso de su inercia —auxiliar del Ministerio Público—, acudiendo a conceptos “prefabricados” y “formalistas”, generalmente no sujetos a objetivos concretos ni medibles. México debe comenzar, a través de su reforma policial, a realizar por primera vez un ejercicio de planificación estratégica en el marco del proceso de modernización del sistema penal, sirviendo de base no solo para motivar a las policías de investigaciones en la delicada función que desempeñan, sino también para fijar la visión que presupone impulsar un proceso de cambio profundo en diversos aspectos, uno de los cuales es la gestión policial.

Este proceso importante requiere de todos los instrumentos disponibles para coadyuvar, en el proceso de adaptación, al cambio en el seno de las instituciones policiales, así como el compromiso político al más alto nivel, la persistencia en el tiempo del proceso, combinada con resultados tangibles a corto plazo, en la resolución de casos a partir de las nuevas reglas que establece el procedimiento penal acusatorio. La formulación de un ejercicio de planificación estratégica tiene la ventaja en el ámbito policial de “adiestrar” con una metodología, que coadyuva en la necesidad de establecer una política pública, en un ambiente poco o nada preparado para este ejercicio indispensable de las entidades policiales de nuestro país.

Nos referimos a la necesidad de descubrir, explicar y sostener una visión de largo plazo que guíe el accionar administrativo y sustantivo de la institución policial. Este ejercicio coadyuva a establecer prioridades que proporcionen orden y sentido al accionar operativo, a definir las pretensiones en el corto, mediano y largo plazo; en consecuencia, a disponer de los recursos huma-

nos y financieros que requieren las metas trazadas. A su vez, este ejercicio incorpora la medición de indicadores de desempeño e indicadores de resultado como complemento del proceso, proyectando en la cultura policial este elemento indispensable para pasar de la administración de los insumos a la administración de resultados.

La policía debe tener una política de cara a los ciudadanos, a los medios de comunicación, a las universidades y a los distintos sectores sociales. Esto es necesario también gestionarlo, establecer prioridades, tener claridad en cuanto a lo que está sucediendo en el entorno, a los aspectos que hacen variar la opinión de los usuarios, a las formas de generar membrecías o satisfacciones. Esto es también gestión policial, un ejercicio poco desarrollado a lo interno de las instituciones de la policía de investigación; ello le daría poder de interlocución a una entidad que ha sido tradicionalmente ausente y opaca en los sistemas de gestión de calidad, además de retroalimentación para posibilitar una organización policial dotada de mayor flexibilidad, pro actividad e innovación en el área de la investigación criminal, más adecuada a los desafíos de la criminalidad moderna.

Esto es, un enfoque de la gestión policial que sin olvidar su carácter instrumental u operativo, pueda coadyuvar con la falta de entrenamiento del policía de formular políticas públicas de orden administrativo, ya que la sola atención a distintos actores sociales mejora el conocimiento del entorno, a tener más claras tanto las debilidades y amenazas, como la fortaleza y oportunidades; a hacer más coherentes los planes estratégicos en las investigaciones criminales con las expectativas sociales y a instaurar políticas de mejoramiento continuo, más allá de las políticas de reforma y modernización, que por su naturaleza misma, más tarde o más temprano, habrán de finalizar.

En síntesis, de lo que se trata, como objetivo primordial, es de alcanzar a detectar las nuevas necesidades que impone el sistema acusatorio a las instituciones policiales en el ámbito organizacional y administrativo, para redireccionarlas a la preparación de sus

MODELO DE GESTIÓN POLICIAL EN EL SISTEMA ACUSATORIO 129

miembros, que deberán asumir sus funciones de investigación criminal cabalmente en el nuevo sistema acusatorio mexicano. Es indispensable y prioritario precisar los cambios estructurales, organizativos y legales que servirían de base para la adaptación de la policía de investigaciones en el nuevo entorno garantista que ofrece el modelo acusatorio.

La descrita finalidad, el liderazgo político y social debería revisar en conjunto con los responsables de dirigir las policías en el país los siguientes aspectos institucionales:

1. Prácticas actuales en cuanto a la realización de las averiguaciones previas, incluyendo la forma de utilización y dirección funcional de la policía ministerial y los peritos forenses;
2. La efectividad de las labores y la calidad de los medios de prueba en una muestra con procesos terminados y la medición de la efectividad de los agentes de la policía ministerial o investigativa en las etapas de investigación, de instrucción y juicio;
3. Las estructuras organizacionales y los sistemas de control de gestión frente a las necesidades del nuevo sistema acusatorio;
4. Sistemas de gestión y planificación presupuestal que desarrolle al interior de cada institución policial, para hacer frente a los requerimientos del nuevo accionar en el sistema penal acusatorio.

Deben confrontarse estos factores con el perfil institucional derivado de la reforma, con el objeto de diseñar el contenido general de un plan de adecuación al sistema acusatorio y los puntos específicos de esa adaptación.

En cuanto a la metodología que puede emplearse, resulta importante que el proceso policial en la investigación del delito sea participativo. Se recomienda que para tales efectos la institución designe expertos a nivel de supervisión de los procesos y de la confianza del titular de dicha institución, para coordinar el traba-

jo de planeación estratégica con algunos consultores externos y académicos con experiencia en los temas policiales en el sistema acusatorio. Esto haría transparente la detección de las necesidades y sus procesos de satisfacción a través de las recomendaciones especializadas que llevarían a cabo con los enlaces institucionales, que se encargarían de facilitar y coordinar entrevistas, asegurar que la información documental esté accesible oportunamente, entre otras tareas de recolección de datos.

La metodología de trabajo incluiría entrevistas dirigidas a personas de alta jerarquía dentro de la institución policial, personal operativo y personas de otras instituciones públicas o privadas que tengan conocimiento objetivo de las operaciones policiales. Incluirá los siguientes perfiles: policía preventiva, policía ministerial, peritos y técnicos forenses, subprocuradores, agentes y subalternos, jueces y magistrados, defensores de oficio y litigantes, encargados institucionales de gestión, presupuesto y planificación, académicos e intelectuales, líderes de organizaciones de la sociedad civil, presidentes de las comisiones de derechos humanos de las entidades federativas y personal de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Habría que realizar visitas de observación con el fin de revisar el actual sentido operativo de la policía y lograr el contraste elemental en lo que existe, frente al deber ser en el nuevo modelo acusatorio; lo anterior debido a que se requiere familiarización con las estructuras organizacionales actuales; este es el motivo por el cual las visitas de observación y registro de datos directamente son esenciales para observar y analizar las distintas formas de organización policial. A lo anterior se sumaría el estudio de documentos empleados por la policía, entre los que debe analizarse además las leyes orgánicas, reglamentos, circulares, instructivos, manual de operaciones, guías presupuestarias, planes institucionales y organigramas, manuales de procesos, políticas de capacitación y entrenamiento, entre otros. La finalidad es llevar a cabo reuniones de la naturaleza de los grupos de enfoque, que comprenden la realización de cierto número de discusiones

grupales con el propósito de recabar información adicional e impresiones acerca de las necesidades y realidades operativas de la policía de investigaciones. El valor agregado, más allá de entrevistas, es la posibilidad de promover discusiones sobre diferentes puntos de vista acerca del propósito de la detección de necesidades en la policía de investigación.

El propósito no es cuestionar o valorar el sentido operacional actual, sino medir lo existente contra las necesidades que impone el sistema acusatorio, con el objetivo estratégico de sugerir cambios estructurales/organizativos y programas de actualización para la institución policial en materia de investigación penal. A manera de ilustración se trataría de generar un sistema de organización y administración policial a partir del análisis de los siguientes temas:

- De forma sintética, una descripción de la organización actual.
- Una descripción de prácticas actuales en cuanto la averiguación previa y el funcionamiento a nivel de control de procesos.
- Cambios estructurales/organizativos que requiere la policía para adaptarla al nuevo sistema acusatorio mexicano.
- Ajustes en las prácticas actuales para lograr la agilidad y eficiencia a nivel de etapa de investigación criminal, que sería una de los grandes avances realizables bajo el nuevo entorno procesal.
- Sugerencias en cuanto el cómo mejorar los grados de integración funcional entre los agentes del Ministerio Público y las policías —investigativas y de seguridad pública—, los peritos como cuerpos auxiliares y la efectividad de los laboratorios forenses en las diversas etapas del proceso penal acusatorio.
- Contenidos generales para programas de actualización.
- Contenidos prácticos para manuales de proceso y de procedimientos.

- Sugerencias en cuanto a protocolos de actuación y la agilización de comunicaciones entre los fiscales o agentes del Ministerio Público con la policía de investigaciones, y entre estos con los peritos de los servicios periciales y laboratorios de ciencias forenses.

El cumplimiento de cada uno de estos puntos lleva a construir, en el ámbito policial, gobernabilidad; de manera que aspirar a un progreso sostenible de nuestro país es encarar el reto de la implementación del modelo acusatorio en el sistema policial, a través de distintas reformas pendientes de instrumentarse. Una está relacionada con la gestión de calidad, que debe tener la institución policial como clave para el desarrollo exitoso del debido proceso penal. Una estrategia para implementar el citado modelo puede comenzar con la incorporación de los principios y reglas que integran un sistema de buen gobierno.

No resulta suficiente la promulgación legislativa que incorpore las reglas y principios del modelo de la gobernanza. Deben construirse también los actos e instituciones y el cambio cultural. El elemento menos complejo es el de la creación legislativa. Los otros dos son más complicados y requieren de la voluntad política dirigida a destinar los recursos necesarios para generar mecanismos eficientes y eficaces que permitan implementar con éxito los actos e instituciones que requiere la policía de investigaciones.

Los actos e instituciones comprenden la forma como se ejecuta la legislación y la manera como se comportan los policías de investigaciones encargados de cumplir con la ley. El siguiente gran paso, para una transformación real dirigida a la transformación de la policía bajo el concepto de “gobernanza” o de buen gobierno, se enfoca hacia el cambio cultural que involucra a los ciudadanos, su relación de respeto a la ley y a las instituciones policiales.

Por otro lado, deben incluirse en el nuevo modelo de gestión gubernamental para la policía, las instituciones dirigidas a la eva-

luación de resultados y la creación de mecanismos con respaldo ciudadano contra la corrupción policial. Consideramos que en la agenda política nacional debe sostenerse como prioritaria la implementación del modelo administrativo de gestión pública en la policía de investigaciones, en el que son indispensables los principios de transparencia, rendición de cuentas y la integridad. Particularmente, debe privilegiarse la interacción entre las instituciones policiales y los ciudadanos.

En esa tesitura, un elemento importante para establecer un cambio en la cultura policial, que sustituya las malas prácticas y los abusos policíacos, en un buen gobierno, radica en el tratamiento institucional que se les brinde a estos fenómenos y la creación de procedimientos efectivos que disuadan o desalienten su repetición. Por ejemplo, una prueba de que se toma en serio la ética policial, es reducir el riesgo de futuras prácticas corruptas, a través de procedimientos de investigación diseñados cuidadosamente desde el control externo.

Agregaríamos que esos procedimientos pueden diseñarse e implementarse con expertos especializados y de amplia formación ética en los asuntos policiales, que sean insobornables, con la exclusiva finalidad de que hagan efectiva la sanción y la prevención. Evidentemente, siempre y cuando estos elementos aparezcan reglados en una legislación policial de manera coherente y articulada, con el propósito de que a partir de nuevas instituciones que configuren la policía de investigaciones se logre avanzar e implementar con éxito el modelo administrativo del buen gobierno, en el marco del sistema acusatorio. Es decir, que exista coherencia entre la ley y su aplicación a través de ciertos actos e instituciones diseñadas para el cumplimiento efectivo de aquella.

A nuestro juicio, es insoslayable que para la prevención y sanción en caso de presentarse el abuso policial en el contexto del sistema acusatorio, los principios de la transparencia y la rendición de cuentas constituyen mecanismos eficaces que deben incorporarse en una nueva legislación procesal y reglamentaria;

así como los actos e instituciones en cada una de las áreas de prioridad en la policía de investigaciones. Los órganos de control policial y un sistema de gestión de calidad son indudablemente una parte importante en la construcción de la nueva policía de investigaciones, que debe reforzarse a través de esa coherencia que entre ley, acto e institución debiera existir.

En un sistema de control de la gestión, la tarea de los agentes del Ministerio Público y la policía de investigaciones puede efectivamente supervisarse, además verificar que la persecución de los delitos se mueva en espacios de eficacia y rapidez. Aporta datos también para el fortalecimiento de un servicio profesional de carrera, así como la implantación de sistemas de evaluación de resultados, que conducirá a facilitar la facultad de investigación de los delitos, en el oportuno tratamiento que en el contexto del sistema acusatorio, le brinden las oficinas de la policía a todas las denuncias formuladas por los ciudadanos. Asimismo, la autonomía presupuestaria favorece la participación y monitoreo de la sociedad civil, en torno a la operatividad del subsistema de procuración de justicia. Esta medida contribuiría a la lucha en contra de la corrupción y la impunidad en delitos de daño grave causado a la sociedad y sus miembros.