

INTRODUCCIÓN

Actualmente organizaciones internacionales, politólogos, economistas y académicos de nuestro país que se preocupan por la gobernabilidad proponen el paradigma de la gobernanza y del buen gobierno como el marco adecuado para la gobernación de la sociedad mundial y de los Estados, y para la buena gestión en las administraciones públicas. Hay tres aspectos principales que definen estos conceptos: la rendición de cuentas (obligación que tienen los altos cargos y empleados públicos de rendir cuentas por la gestión realizada), la integridad y la transparencia. Esta nueva forma de gobernanación es adecuada especialmente para contener la corrupción.

Un análisis de la realidad y de las perspectivas de futuro, incluidas las posibilidades de permanencia, de supervivencia del sistema penal acusatorio en México, lleva a plantear la eficacia de las policías y ubicar el análisis en el paradigma de la gobernanza y el buen gobierno. La praxis diaria de los integrantes de la institución policial en el país, con su dinámica tensión entre sus carencias y sus retos, debe ser objeto de estudio académico, pero sobre todo de una investigación de naturaleza empírica precisa.

Es muy importante enfatizar que en rigor lo que la sociedad espera de la policía principalmente es lo siguiente: *a)* la seguridad de que los delitos que se cometan sean investigados técnica y científicamente; *b)* que los criminales sean identificados y presentados a los fiscales para llevarlos a un juicio justo ante los tribunales, con las pruebas suficientes para ser sancionados; *c)* la certeza de que no existirá impunidad para los crímenes, y *d)* que la policía con su actividad profesional logre disuadir la acción de los delincuentes.

Algunos estados de la República han desarrollado intensos procesos de reforma en el sistema de justicia penal, vinculados a los procesos de transición a la democracia; en esta actividad adoptaron principios y reglas que protegen las garantías básicas del debido proceso penal y en esa transformación destacan procedimientos orales, públicos y contradictorios acompañados para su eficacia de mecanismos que pretenden flexibilizar o desburocratizar las tareas del Ministerio Público. Este órgano de persecución penal tiene ahora facultades destinadas a gestionar adecuadamente sus cargas de trabajo, a través de los denominados mecanismos de solución de controversias que incorporó la reforma comentada en el artículo 17 constitucional.

En otras entidades federativas existen ya perspectivas de reforma procesal de esta índole. Sin embargo, a todos queda claro que uno de los factores de éxito de los citados procesos ha sido el grado en que agentes del Ministerio Público, policías, jueces, magistrados y defensores públicos o privados se han ajustado al nuevo perfil que requiere el proceso penal acusatorio y el grado en que transitan el camino de un entorno escrito inquisitivo a otro auténticamente acusatorio oral y contradictorio.

Como lo observamos en las reformas instrumentadas en los estados de la República, las transformaciones que en menor medida se presentaron son aquellas relacionadas con los sistemas de organización y funcionamiento de las instituciones policiales, que aún reflejan el marco procesal y la práctica vigente de los policías en un entorno producto de la cultura inquisitiva que data de la época colonial. Las actitudes, destrezas y habilidades de estos servidores públicos permanecen estáticas en esta cultura, tanto las formas de comunicarse como las actividades de investigación conectadas a las tareas del Ministerio Público, los juzgados y las partes en el proceso penal, que solo reflejan el formalismo ineficaz del sistema.

El nuevo paradigma procesal privilegia al juicio, desformaliza y agiliza la investigación, que ahora se desarrolla en corresponsabilidad: el Ministerio Público y la institución policial. Concede a la policía más campo de acción durante esta etapa, bajo el con-

trol funcional del Ministerio Público que dirige la investigación y asegura la legalidad de las diligencias y los medios de prueba.

Iniciadas las etapas de investigación formalizada y la de audiencia intermedia ante el juez de control o de garantías, le incumbe al fiscal defender su postura frente a un contrincante con igualdad de oportunidad procesal. Esta circunstancia coloca a la parte acusadora en compromiso ineludible de profesionalismo, objetividad e imparcialidad durante el proceso penal acusatorio, que exige también el respaldo técnico y científico de la institución policial durante la investigación y persecución penal de los delitos. Las nuevas técnicas, métodos y procedimientos de los miembros del Ministerio Público guardan profundas implicaciones en las actividades que habrán de realizar los agentes de la policía de investigaciones. En otros países la experiencia demuestra que sin una adecuada adaptación y preparación previa por parte de esta institución clave, difícilmente puede alcanzar los efectos positivos que legislativamente plantea la reforma constitucional de 2008.

En consecuencia, el objetivo primordial de esta obra es aportar elementos —enunciativos— de orientación con el objetivo estratégico de impulsar cambios estructurales, organizativos y de administración en la policía de investigaciones. Describir lineamientos indispensables que paralelamente resuelvan los temas de la capacitación y entrenamiento de los policías, a efecto de que la institución policial asuma sus funciones cabalmente en el nuevo sistema acusatorio. Ante la inminente tarea de instrumentación de la reforma procesal a nivel federal, previamente se deben revisar los aspectos institucionales relacionados con prácticas actuales de realización de las averiguaciones previas, incluyendo la forma de utilización y dirección funcional de la policía ministerial y los peritos forenses; la efectividad de las labores y la calidad de los medios de prueba; la medición de la efectividad de los policías en las etapas del procedimiento penal de corte inquisitivo; las estructuras organizacionales, los sistemas de control de gestión y presupuestario, frente a las actuales necesidades del sistema acusatorio.

Los aludidos aspectos institucionales vigentes en las policías de investigaciones del país pueden confrontarse al nuevo perfil institucional exigido por la reforma constitucional de 2008, a efecto de establecer el contenido general de un modelo policial que funcione con eficiencia, eficacia e integridad en el sistema acusatorio mexicano. A partir de junio de 2008 —fecha de publicación de la reforma procesal—, el desarrollo e implementación del sistema acusatorio ha provocado en todo el país una amplia y diversa cantidad de versiones concretas sobre su aplicación. Uno de los puntos críticos y de mayor trascendencia, que ha sido relegado parcialmente, es el relativo a la transformación de la institución policial y sus métodos de investigación criminal.

Importantes avances en materia legislativa adquirió la policía desde la fecha citada y como existe la tendencia de creer que la promulgación legislativa es ya el cambio, la obra delinea en primer término, la coherencia que durante y después de la implementación debe existir en la relación entre ley, acto y cultura institucional de la policía de investigaciones.

Con esta orientación, la obra explica el grado de intervención que en el modelo acusatorio debe alcanzar la institución policial, tanto en el diseño como en la aplicación de políticas criminales de persecución penal, de acuerdo con la facultad de responsabilidad asignada por el artículo 21 constitucional. Con predominio hacia el valor fundamental de la cultura policial en la determinación de prioridades, metodologías y técnicas de investigación forense, para el eficaz tratamiento de los delitos menores y aquellos de connotación y alarma pública por su contenido de violencia.

Ese contexto permite construir los capítulos primero y segundo, en los que se describen las escasas facultades de la policía en el sistema penal de corte inquisitivo y la dispersión de sus criterios de trabajo que provocan corrupción e impunidad, frente a las facultades autónomas y delegadas que ahora posee la policía para la investigación y persecución del delito en el contorno del sistema acusatorio, que sin duda obliga a la creación de un control

sobre la calidad de las evidencias y elementos de prueba obtenidos, a través de la elaboración de protocolos de investigación y actas policiales, cuya muestra aparece en los anexos de esta obra.

En los capítulos tercero, cuarto y quinto se delinean algunas directrices que permiten instaurar un modelo de policía de investigación fundado en la misión y ética pública, en los principios del sistema acusatorio y en aquellos otros que son propios del juicio oral. De esta manera, el contenido del capítulo sexto propone un esquema de actividad policial de carácter profesional, dotado de un claro dominio de las ciencias forense y jurídica, que revestida del principio de legalidad dará certeza y confianza en la producción de la prueba en el juicio oral.

El capítulo séptimo plantea: ¿cómo resolver el desafío de construir un modelo de gestión policial que lleve a una reconversión cultural en los integrantes de la policía de investigaciones? Esto se puede lograr con objetivos estratégicos que promuevan liderazgos racionales modernos, una sólida identidad, claridad en los roles del policía en el sistema acusatorio y en la generación de alianzas metodológicas con el Ministerio Público, que potencien sus capacidades en la investigación y persecución del delito.

La obra aborda en los capítulos octavo, noveno y décimo cómo el modelo de investigación en el sistema acusatorio, para un funcionamiento apropiado, requiere de la observancia de un código de ética policial, los procesos de certificación de la policía y un sistema de evaluación a partir de indicadores de resultado y del desempeño de sus miembros, con amplia apertura a la participación ciudadana y al control democrático.

En general, todo el desarrollo de la obra hace énfasis de la necesidad urgente de vencer la cultura inquisitiva y dar paso a la lógica de la investigación con método y técnicas eficaces, que solo es posible instrumentar desde una auténtica policía de investigación, profesional, científica y técnica, sustentada en una deontología que cubra en su conjunto la actividad policial.