

CAPÍTULO SEGUNDO

EL SISTEMA ACUSATORIO Y LA TRANSFORMACIÓN DE LA FUNCIÓN POLICIAL

La observación y análisis de la realidad que viven las instituciones policiales en el país focaliza como prioritario el tema de la investigación criminal en el modelo de justicia penal acusatorio y adversarial que deberá completar su instrumentación en el 2016, gradualmente o en forma simultánea en todo el territorio mexicano de acuerdo con los artículos transitorios de la reforma de junio de 2008. Semejante reto involucra la actividad de los diversos actores del sector público, con la finalidad de establecer una estrategia de organización, administración y de regulación jurídica para el funcionamiento eficaz del Ministerio Público.

Desde la óptica del sistema acusatorio, esta institución se concibe como un organismo autónomo, jerarquizado, que bajo esa denominación dirige y conduce jurídicamente la investigación de los hechos constitutivos de delito, en los que determina mediante elementos de prueba verificables, la participación punible o la inocencia del imputado. En su caso, ejercerá la acción penal pública en la forma prevista por la ley. De igual manera, adoptará medidas para proteger a las víctimas y a los testigos de los efectos coetáneos o posteriores del delito.

Entre sus facultades primordiales, ejerce y sustenta la acción penal pública en la forma prevista por la ley; practica todas las diligencias de investigación y tiene facultades de dirección en la investigación bajo esquemas de coordinación con la policía, la cual adquiere en el modelo acusatorio un rol importante en la etapa de investigación penal, con estricta sujeción al principio de objetividad e imparcialidad. En la atribución que describe el artículo 21

constitucional, son corresponsables de la investigación criminal, en un esquema de cooperación mutua; por lo tanto, en las acciones y diligencias necesarias que deben realizar para cumplir los fines del proceso penal acusatorio, previstos en la nueva generación de códigos procesales.

En la estructura del nuevo procedimiento penal acusatorio, la policía, en la fase preliminar de investigación, actúa con mayor intensidad en dos etapas importantes: *a)* en las etapas de investigación desformalizada o formalizada, y *b)* previo a las etapas intermedia y de debate de juicio oral. En cada una, la policía de investigaciones tendrá facultades autónomas o facultades delegadas por el Ministerio Público, dirigidas a realizar acciones trascendentes para el proceso penal acusatorio, como las de prestar auxilio a la víctima, practicar la detención en casos de flagrancia, resguardar, y en su caso, procesar el sitio del suceso, identificar a los testigos, y consignar en actas policiales cada una de las entrevistas con personas que aporten información relacionada con el esclarecimiento de los hechos o dirigida a establecer la identidad de sus autores o partícipes. Asimismo, recibir, en determinadas circunstancias, las denuncias públicas de los ciudadanos, el desarrollo de la investigación penal, en base a protocolos definidos por criterios y estándares internacionales.

Tiene la obligación de informar inmediatamente al Ministerio Público de cualquier denuncia que reciba del control de identidad de los probables imputados, la detención de cualquier persona en delito flagrante o previa orden judicial de detención. Incluye la obligación de llevar un registro relativo a los detenidos, a la entrada y registro en lugares cerrados, el examen de vestimentas o equipajes de detenidos. Además, recibir previa lectura de derechos, la información o los datos que proporcione el imputado, y la elaboración de actas policiales de toda la información, evidencia o cualquier hallazgo relevante en la investigación. Por otra parte, tiene la prohibición expresa de exhibir en medios de comunicación a detenidos o víctimas, salvo excepción que establezca la ley.

Para uno de los principales teóricos inspiradores de esta transformación de la justicia penal en Latinoamérica, el punto crítico de mayor influencia en la instalación de este nuevo modo de accionar el derecho de acceso a la justicia, está ubicado en lo que denomina “el gran tema pendiente: construir los Sistemas de Investigación” y lo describe diciendo:

...si existe un punto todavía muy problemático es el de la actuación del Ministerio Público y su relación con la Policía (la cláusula de dirección funcional no ha demostrado ser muy útil), falta de coordinación entre las Policías y entre ellas y los fiscales, burocratización y desorientación organizacional del Ministerio Público, falta de capacitación, etcétera.

El desafío de mejorar los métodos de investigación tiene mucho trabajo por delante. El autor citado señala el camino que se ha de recorrer para superar este problema crítico, del modo siguiente: “creo que hay que tomar conciencia de algo fundamental: no se puede construir un sistema eficiente de investigación sin una profunda reforma de las Policías de investigaciones y su separación de las Policías de seguridad”.

Continúa expresando,

...creo, firmemente que la creación de Policías de investigación, totalmente separadas de la Policía de seguridad es la solución más idónea para dar un paso más en lograr mecanismos eficientes de investigación, ello con relación a otras dimensiones: 1) la modernización de todas las dimensiones de las políticas de seguridad, y 2) El fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil para luchar contra la impunidad.

En razón de esas propuestas, Binder aconseja la necesidad de que la reforma de la policía de investigación vaya a la par con el fortalecimiento del Ministerio Público para abandonar “la lógica de tramitar” e imponer “la lógica de investigar”, de modo que las viejas prácticas sean desplazadas por las nuevas de manera dominante, para combatir la “tradicción inquisitorial”, su

capital cultural y sus hábitos, en un proceso de construcción de la nueva cultura acusatoria. En la policía mexicana estas ideas exigen perseverar en la voluntad del cambio, en el aprendizaje de las nuevas instituciones y sus mecanismos de operación, acompañadas de una auditoría y monitoreo preciso, sostenido con indicadores de desempeño y de resultados, pues son imprescindibles para construir el liderazgo del cambio y así no estar siempre volviendo a empezar.

Discutiendo el concepto mismo de policía, en el modelo acusatorio el debate se enfoca en la necesidad de dar vida a una policía de investigación criminal que pueda participar más plenamente en el desarrollo de la investigación de los delitos, en forma completamente autónoma en colaboración al Ministerio Público, y en una función complementaria totalmente separada de las pertenecientes a las “policías de seguridad”, tomando en consideración la diferencia de las prácticas propias que esas funciones exigen desarrollar; la pertenencia a poderes diferentes del Estado y finalidades institucionales distintas, aunque vinculadas a la realización del elemento clave de la noción misma del Estado de derecho.

Tradicionalmente, la policía en nuestro país se asume a sí misma como instrumento del Estado en la lucha contra la delincuencia y adquiere una forma orgánica jerarquizada y disciplinada; la mayor parte de las veces, incluso es militarizada, y sus acciones de esta clase de disciplina provocan un ambiente hostil en la población. Desarrolla sus especialidades de acuerdo con el surgimiento de una diversidad de conflictos que se le encarga resolver, manteniendo en general la concentración del poder de policía en una misma y única institución, salvo los que establecieron regímenes federales de gobierno, o la excepción chilena desde 1932.

Esta multiplicidad de funciones en la cultura de la policía tradicional se acentúan por las formas de asumir el principio de legalidad, debido al desarrollo abundante de las reglas institucionales internas, en todas las dimensiones y campos del trabajo policial, con lo que termina alejando al policía de la comprensión del sentido y significado del derecho al que debe dar eficacia,

mediatizado por ese entramado reglamentario, burocratizador de sus variadas labores, que al fin de cuentas hace de los procedimientos policiales una suerte de autojustificación para responder ante su ordenamiento interno, alejado del servicio público que la sociedad espera recibir de ella.

El tema de la investigación criminal a cargo de la policía tradicional, no es más que una de las especialidades que se integran al conjunto de otras, como la vigilancia y patrullaje, el control de la circulación de los vehículos y de las conductas ciudadanas en espacios públicos, o las propias a garantizar el orden público en las manifestaciones masivas, o restablecerlo ante los desórdenes, motines o explosiones de conflictos sociales. En México, la policía de investigaciones que se encuentra inserta en la estructura y funcionamiento del Ministerio Público Federal y en la procuradurías estatales, desarrolla diversas actividades, y en su función natural, que es la investigación de los delitos, reduce su labor a cumplir órdenes de los funcionarios de estas instancias, cuya facultad constitucional es el monopolio de la acción penal.

La dispersión de la función dio origen a omisiones graves de alejamiento de la policía a las tareas de investigación criminal que le son propias. Lo que realizan los miembros de la policía son algunos actos, en los que funcionarios del Ministerio Público los hacen “participar”. Llámese la práctica de alguna diligencia que una vez ejecutada, produce el deshacimiento con el caso investigado del policía que la practicó. De esta manera, no hay seguimiento a la investigación y se elimina la posibilidad de la rendición de cuentas en relación con los resultados del caso.

En estas condiciones, la policía asume un papel exclusivamente instrumental, que está al servicio de un procedimiento enteramente definido en las normas administrativas; su intervención adquiere siempre el carácter de ejercicio de la fuerza pública al servicio del poder estatal, en franco deterioro de su función principal.

Con el modelo policial inserto en el sistema inquisitivo, la participación de la víctima o del procesado es prácticamente nula, y por supuesto, la comunidad es un mero espectador del enfren-

tamiento entre el supuesto autor del delito y el Estado en un terreno secreto y oscuro, que solo se conoce por filtraciones; de modo que el interés social se satisface con el “proceso periodístico”, que se encarga de establecer ante la opinión pública los hechos, juzgar paralelamente a los supuestos culpables y emitir una sentencia social que normalmente adquiere más eficacia que la producida por el juez penal.

Remontar estas ideas anquilosadas que inciden un modelo de policía igualmente colapsado, surge del desafío pendiente de la consolidación de una policía de investigaciones profesional e independiente, con autonomía técnica en sus funciones. El consenso social y político sigue focalizado en mantener la investigación criminal en manos de policías tradicionales —investigativas y de seguridad pública—, dominadas por su carácter y naturaleza de policías administrativas o de seguridad, que son la fuerza pública del Poder Ejecutivo. Esto mantiene limitada la expresión y desarrollo del potencial de investigación criminal de la policía porque somete su dirección y lógica operativa a las decisiones de ese poder del Estado, lo que representa limitaciones al desarrollo de una verdadera policía de investigación penal.

Su separación de las tareas de seguridad pública comprende una de las alternativas clave para hacer en México una reconversión de la función policial que elimine la improvisación y convierta en una estructura orgánica profesional a la policía de investigaciones. De esta manera, junto al Ministerio Público podrán rendir cuentas a los ciudadanos en el esclarecimiento de los miles de delitos, que hasta la fecha se mantienen en el oscuro sendero de la impunidad. El desafío consiste en encontrar la fórmula para que la labor de la policía de investigación se constituya en garante de la independencia en la realización de investigaciones criminales eficaces, que fortalezcan los mecanismos administrativos de acceso a la justicia de todos los sujetos intervinientes.

La mera diferenciación funcional de la policía de investigación en relación con la policía de seguridad no es suficiente si ella no se expresa en su configuración orgánica, en su perfil de gestión

y modalidades de sus unidades, definidos desde las exigencias propias a los fenómenos sociales a investigar la ley de la policía federal que mezcla indebidamente esa dualidad de funciones.

Una policía de investigaciones obliga a la formación de unidades y al desarrollo de lógicas de trabajo distintas, con el insumo de formas de acumulación de capital e instrumentos de producción investigativa diferentes. Así por ejemplo, en la investigación de delitos menores, que comprenden la inmensa mayoría de las demandas, la clave de la investigación se encuentra en la construcción de redes de información con la población mexicana a la que sirve y la elaboración permanente de bases de datos para su análisis, cuyo resultado permite la elaboración de programas de prevención delictiva.

En otro orden de ideas, en los delitos mayores y de connotación resultan eficaces y determinantes la especialidad criminalística y criminológica, así como el apoyo de peritajes. En cambio, en el nivel de las diversas manifestaciones del crimen organizado, la construcción del caso se hace desde una observación del funcionamiento de estas empresas, mediante el seguimiento de hipótesis especializadas, con el concurso de grupos profesionales interdisciplinarios, una inteligencia policial muy desarrollada y una red de contactos interpoliciales de alta calidad.

Desde esta visión, se comprende mejor el por qué Binder considera como limitada la visión que reduce la dependencia funcional de la policía de investigación respecto al Ministerio Público; justamente para responder adecuadamente a esta relación resulta esencial que la policía construya y desarrolle un conjunto de múltiples interacciones sociales y con base en estas pueda elaborar sus planes de trabajo en los que se contribuya al desarrollo de la paz jurídica por la eficacia del control social penal.

Un segundo elemento de una policía de investigación consiste en la concentración de su actividad exclusivamente a las tareas propias a este nuevo modo de producción de la justicia penal, ya sea llevando a cabo las facultades autónomas o delegadas por el Ministerio Público. En este escenario, los miembros de la policía

de investigación no pueden ser requeridos para realizar otras misiones genéricas, sino abocarse a trabajar en el esclarecimiento de casos penales. Incluso es recomendable garantizar la permanencia e inamovilidad de sus miembros, que impida apartar de una concreta investigación a los que la hubieran iniciado hasta la finalización de la misma.

El tercer elemento radica en el desarrollo permanente de la formación especializada del policía, tanto como institución, como a sus integrantes; de manera que el saber de los investigadores profesionales esté en permanente crecimiento, con un dominio cada vez más avanzado de las ciencias criminológicas y criminalísticas, sus capacidades de análisis criminal y la evolución jurídica que regula su trabajo.

Esta dimensión es uno de los principales desafíos. En cuanto a la forma de incluir a la policía de investigaciones en el nuevo modelo de enjuiciamiento, puesto que si bien podrían desarrollarse consensos respecto a los otros actores (jueces, Ministerio Público y Defensa Penal Pública), no se ha desarrollado el debate respecto a qué policía se hace necesaria y cuál sería su espacio de intervención en el procedimiento oral y acusatorio. Los especialistas están de acuerdo en que se requiere de una profunda modificación de la estructura policial, dotándola de un perfil especializado y una autonomía profesional, específica, que hagan posible una asociación real con el Ministerio Público para la investigación en una comunicación en tiempo real, con claros vínculos hacia la población para alimentar la investigación con su aporte.

En el marco de estos desafíos planteados hacia los miembros del Ministerio Público Federal o estatal y los de las instituciones policiales, destaca uno de los principales hitos de los próximos años: instrumentar los sistemas de organización y administración bajo el concepto de buen gobierno, transparencia y rendición de cuentas. Serán las dos grandes modernizaciones en la historia de la policía y de la procuración de la justicia mexicana que incluye la construcción de una policía técnica y su tránsito obligado hacia una policía científica.

Un enfoque de esta magnitud en la policía mexicana, constituye la base ideal que lleve a los gobiernos a la implementación de políticas públicas, dirigidas a la renovación de la estructura de la policía de investigación, que aspira a trabajar con nuevas técnicas y métodos en la investigación penal. La futura visión de la actividad policial en el marco del sistema penal acusatorio plantea exigencias de modernidad, rapidez, transparencia e irrestricto respeto a los derechos humanos.

Las citadas exigencias básicas requieren no solo de nuevos sistemas de organización y administración, sino que resulta indispensable que los integrantes de las agencias federal y estatal de investigaciones (policías federales y estatales) como instituciones, tengan una visión y una misión que cumplir en beneficio de la comunidad. Además que esa visión y la misión aparezcan ahora respaldadas por una línea estructural de normas éticas derivadas del principio de legalidad. Esta forma de concebir la futura policía de investigaciones en México plantea la indeclinable tarea de adoptar un Código de Ética que sea aplicado y administrado por un observatorio ciudadano y una comisión de evaluación policial.

I. LA CORRESPONSABILIDAD DE LA POLICÍA EN LA INVESTIGACIÓN DEL DELITO

Las distintas instituciones policiales en la Federación y en las entidades federativas tienen una misión importante derivada del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Están obligadas a realizar actividad investigativa en la comisión de cualquier delito en corresponsabilidad con el Ministerio Público. Los códigos procesales deben establecer con esta perspectiva las atribuciones que tiene la policía en la investigación del delito o de hechos presuntamente delictuosos. Se requiere que los miembros de las distintas instituciones policiales desempeñen sus funciones investigativas con esmero, eficiencia y honestidad.

En cumplimiento a la citada disposición constitucional, la policía de investigación en esta corresponsabilidad, tendrá que adaptarse a la conducción jurídica del Ministerio Público en la investigación de los delitos. Las instituciones policiales y los denominados cuerpos de seguridad pública darán aviso inmediato a esta autoridad, que tiene el monopolio de la acción penal, del conocimiento que tengan sobre la comisión de un delito con independencia de que inicie las primeras actividades de la investigación criminal, con el objeto de coadyuvar en el esclarecimiento de los hechos, la detención del probable imputado y el debido proceso legal al que será sometido.

Frente a esta realidad del modelo acusatorio, en el marco de la reforma constitucional del 2008, todos los policías del país están obligados a cumplir siempre, dentro de los límites legales, con las directrices que establezca la institución del Ministerio Público en la investigación criminal. En toda actuación serán respetadas, siempre que no sean un obstáculo que impida el curso de la investigación. Las disposiciones secundarias de regulación de la actividad del Ministerio Público bajo ningún concepto podrán alterar la facultad de corresponsabilidad en la investigación asignada a la policía por la Constitución federal. Igualmente, los policías acatarán las instrucciones legales que les dirijan los jueces, sin perjuicio de la autoridad administrativa a la que estén sometidos.

Por otra parte, la dirección del más alto nivel en la administración y mando de la policía de investigaciones, no podrá revocar, alterar o retardar una orden emitida por los agentes del Ministerio Público o por los jueces cuando se trate de la investigación de un delito, o bien, de hechos presuntamente delictivos que están obligados a esclarecer en corresponsabilidad. En el nuevo sistema penal acusatorio, a partir del 19 de junio de 2008, la policía debiera cumplir una importante función en el ámbito de la investigación penal; esto en razón de que las expectativas del cambio se dirigen a las actividades de investigación con un perfil técnico, científico y eficiente. Una de sus funciones es la atención especializada y la protección que debe brindar a las víctimas y

testigos del suceso criminal, a quienes enterará de sus derechos y proveerá mecanismos de salvaguarda a estos, conforme lo indiquen las normas jurídicas procesales y reglamentarias que se construyan para la operatividad del sistema policial en el contexto del modelo acusatorio.

Con el objetivo de cumplir cabalmente su misión, las acciones de la policía de investigación también deben ajustarse a los principios de legalidad, eficiencia, honradez y espíritu de servicio consignados en el artículo 21, párrafo noveno constitucional, los cuales tendrán que materializarse a través de un eficiente sistema de organización y administración policial, que permita supervisar la actualización de cada uno de los policías en las actividades cotidianas de cada policía.

En contraste con el nuevo sistema, en el orden federal sigue vigente junto al sistema penal de corte inquisitivo el empirismo de las policías. Este fenómeno aún sin resolver en México, genera impunidad y violación a los derechos humanos. Los casos emblemáticos se caracterizan por la utilización de la tortura, la siembra de “evidencia” y los denominados “chivos expiatorios”. Evitar estas violaciones a los derechos humanos implica la profesionalización urgente de las policías y su adecuación estratégica al procedimiento penal acusatorio. Una de las más urgentes y necesarias modificaciones en la profesionalización depende de la incursión de los policías en especialidades como la criminalística.

Cobra importancia que las instituciones policiales en el país dedicadas a la investigación del delito —policías ministeriales o investigadoras— en su actividad diaria, superen los rezagos sustantivos y funcionales, se dirijan con metodologías sustentables hacia el periodo científico de nuestros días. Su eficacia radicará en terminar con la equivocación y el empirismo de la investigación policíaca, que en México lamentablemente son las principales herramientas de trabajo, y que las sustituyan por la criminalística como ciencia aplicada al procedimiento penal acusatorio, pues constituye la metodología más segura y confiable, dado que la modernidad de su tecnología y la eficacia de su métodos son más

útiles en el esclarecimiento de casos, debido a que pueden medirse sus resultados y el grado de satisfacción de los ciudadanos.

Hay que recordar que en la historia criminal, los juicios de mayor importancia en el mundo se han resuelto empleando la criminalística, en razón de que sus métodos y técnicas suministran material probatorio significativo que contiene información de calidad a los policías, agentes del Ministerio Público, defensores, jueces y magistrados. Por esa razón, una de las metas para la institución debería ser proporcionar a sus miembros las capacitaciones relacionadas con esos conocimientos aplicados en el contexto del procedimiento penal acusatorio. Su aplicación efectiva conducirá a disminuir considerablemente la impunidad con investigaciones ciertas y altamente confiables.

II. LAS FACULTADES DE LA POLICÍA DE INVESTIGACIONES CONSIGNADAS EN LA LEGISLACIÓN SECUNDARIA QUE INCORPORA EL SISTEMA PENAL ACUSATORIO

Aunque a la policía mexicana a partir de 2008 le corresponde realizar importantes funciones en su calidad de corresponsabilidad con el Ministerio Público en la función de investigación del delito, lo cierto es que los códigos procesales —incluyendo el federal—, en su mayoría, no han adoptado e incorporado el sistema penal acusatorio con predominio de la oralidad para regular la actividad investigativa de la policía. Por primera ocasión en México, la policía tendrá la responsabilidad directa de llevar a cabo una investigación penal bajo la conducción (jurídica) del Ministerio Público, de ahí que los códigos procesales en este aspecto están obligados a delimitar las facultades de la institución policial, regulando ampliamente cuáles serán sus facultades autónomas y precisar en qué momento y en cuáles actos procesales tendrá facultades delegadas. En cumplimiento a ciertos lineamientos de la reforma constitucional de 2008, se han descrito en los códigos procesales algunas facultades genéricas que debe realizar la policía en el contexto de una investigación penal.

Los cambios sustanciales que tienen inmersas facultades delegadas y autónomas se pueden comprender en las siguientes actividades procesales:

1. Recibir noticia de los hechos presuntamente constitutivos de un delito, buscar y recopilar toda clase de información o evidencia sobre los mismos. De los resultados que obtenga en cada caso específico, la policía de investigaciones está obligada a informar de inmediato al Ministerio Público, en forma particular cuando se tenga un caso de delito flagrante. En cambio, cuando no exista esta figura podrá informar los resultados con toda oportunidad, a efecto de que la evidencia obtenida se incorpore a la carpeta de investigación y se ejercite la acción penal, en virtud a la existencia de elementos probatorios que acreditan los elementos del tipo penal del delito de que se trate y la probable intervención del imputado en su comisión.
2. Confirmar la información que reciba cuando esta provenga de una fuente no identificada y que esté relacionada con su función investigativa en torno a un delito o hechos presuntamente delictivos. En este caso, tiene capital importancia el desarrollo de un registro único sobre los hechos investigados y la verificación que se llevó a cabo respecto a estos. Los registros policiales con esta clase de información deben contenerse en un sistema integral de informática, que permita en cualquier momento hacer uso de esa información, realizar asociaciones con otros hechos pasados, presentes o futuros, que sean o fuesen probablemente constitutivos de delito. Esta obligación individual para cada policía de investigación, es con la finalidad de que asuma la responsabilidad de la labor que llevó a cabo. En el registro policial se deberá asentar el día y la hora en que el policía realice la actuación, además los datos del informante, y la forma o medio que sirvió de base para verificarla, y en su caso, el valor que se otorga a la información recibida.

3. Prestar el auxilio que requieren las víctimas u ofendidos o testigos del delito, e implementar todos los mecanismos adecuados para su debida protección, haciendo énfasis en aquellos asuntos que impliquen alto riesgo para las víctimas o un estado de vulnerabilidad que provoque el daño de otros bienes jurídicos. La policía de investigación está obligada en estos supuestos a describir la información en protocolos especiales y acatar las directrices de los tratados internacionales sobre derechos humanos, donde se reconocen derechos fundamentales a este tipo de víctimas. Sería ideal que la policía tuviera a su cargo unidades especializadas en atención a víctimas, que proporcionen atención y protección urgente, debido a que el primer contacto de la víctima, después de cometido el delito, lo tiene con la policía. El buen servicio de esta institución y el trato digno que les proporcione dará como resultado que la confianza ciudadana se recobre.
4. Cuidar que los rastros e instrumentos del delito sean conservados. La única forma de mantener la evidencia dejada por los protagonistas en la comisión de un delito o hecho presuntamente delictivo, sin duda alguna, se lleva a cabo a través de la preservación de la escena del crimen, que a nuestro juicio le corresponde a la policía en colaboración con peritos y científicos forenses.
5. Entrevistar a los testigos presumiblemente útiles para aproximarse a la verdad de lo ocurrido en los hechos investigados. Las entrevistas a la víctima o testigos podrán desarrollarse bajo las estrictas técnicas de la entrevista e interrogatorio. En el sistema acusatorio la policía deberá tener la capacitación y el entrenamiento suficiente para conducir un interrogatorio que permita obtener información de calidad sobre el delito o en relación a la identidad del probable imputado, la forma de comisión del delito y otras circunstancias en la preparación y consumación de los hechos. La legislación secundaria debe obligar a la creación y utilización de herramientas de trabajo, que otorguen seguridad a la preser-

vacación de la información, además de la responsabilidad del policía en su preservación y en la rendición de cuentas que está obligado a prestar a los superiores cuando haya concluido las tareas investigativas, aportando los elementos de prueba al agente del Ministerio Público. Estos instrumentos de trabajo son las denominadas actas policiales en las que se registra, además de la información, la actividad diaria de un policía.

6. Practicar las diligencias orientadas a la individualización física de los autores y partícipes del hecho. Este tipo de actividades suelen llevarse a cabo mediante el uso de diversos sistemas de información que fueron creados e instalados en la institución policial, como el denominado “Plataforma México” del Sistema Nacional de Seguridad Pública y otros sistemas estatales que contienen millones de datos sobre las personas, como actas del registro civil: acta de nacimiento, de matrimonio, adopción, etcétera; los registros relacionados con el patrimonio de las personas que documentan los datos de los propietarios de inmuebles y vehículos; los registros de distintos actos para ejercitar nuestros derechos como el de la libertad de movimiento en vehículos, en el cual el Estado proporciona una licencia; los registros de migración, de credenciales de elector, entre otros.
7. Recabar los datos que sirvan para la identificación del imputado. Estos generalmente suelen obtenerse de la información que aportan las víctimas o los testigos de un delito. A partir de estos elementos se acude a determinados sistemas de información institucionales en los que existen registros de personas, se hace uso de la ciencia forense y las disciplinas auxiliares, como la antropología y genética forense, el retrato hablado, etcétera. Todos los sistemas de identificación con los que cuente el instituto policial pueden emplearse por la policía de investigaciones para individualizar correctamente al probable autor o partícipe del delito. Por otro lado, los sistemas de identificación más confiables deben emplearse

como forma de confirmación de alguna evidencia biológica o cualquier documento.

8. Reunir toda la información que tenga carácter vigente y que pueda ser útil al agente del Ministerio Público para llevar a cabo detenciones en los casos que autoriza la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En estos casos, agentes de la policía realizarán inspecciones personales sobre el detenido y asegurarán los objetos que tenga en su poder, documentando la naturaleza y características en el registro de cadena de custodia. En la parte administrativa, para la conservación, guarda y custodia, levantará un inventario, que será firmado por el policía y el detenido. Estos bienes son puestos a disposición del agente del Ministerio Público y colocados en la sala de evidencias.

Los agentes policiacos no realizarán, de propia autoridad, manipulación alguna ni practicarán peritajes sobre esos objetos o instrumentos del delito. Excepto en el supuesto de que se localicen evidencias físicas o biológicas asociadas a la víctima o al lugar de los hechos, en cuyo caso, con la respectiva cadena de custodia, deberá ingresarlas a la sección que corresponda del laboratorio de criminalística, solicitando el informe pericial que requieran para obtener información adicional relacionada con esas evidencias.

Cuando para el cumplimiento de todas estas facultades de investigación se requiera de una orden judicial, la policía informará al Ministerio Público para que este la solicite, aportando los elementos de prueba indispensables para su expedición por parte del juez.

III. FACULTADES Y OBLIGACIONES DE LOS CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA EN GENERAL

La reforma constitucional vigente desde el 19 de junio de 2008 introduce una modificación sustancial a la función de seguridad

pública. En el artículo 21, párrafo noveno, una ampliación distorsionada conceptualmente del término seguridad pública, introduce la corresponsabilidad a las instituciones encargadas a nivel federal y estatal competentes para la investigación y persecución de los delitos y a las autoridades municipales que tienen a su cargo una parte importante de la seguridad pública en su respectiva circunscripción territorial. Lo importante de la reforma es la conservación de los principios que rigen a las instituciones de seguridad pública, y las reglas nuevas bajo las cuales el Ministerio Público y la policía se coordinan para cumplir los objetivos de la seguridad pública. Ninguna duda cabe que la intervención del Ministerio Público en este punto está enfocada a reforzar esquemas de coordinación con las policías, no solo en el ámbito de la seguridad, sino también y principalmente en la investigación de los delitos. En esto radica la importancia de que dicha institución, como órgano de investigación y acusación de los delitos, intervenga en los asuntos de seguridad pública.

Otra cuestión se focaliza en la integración de un Sistema Nacional de Seguridad Pública, en el que se pueden realizar las aportaciones que fortalezcan la función de procurar justicia, debido a que el Ministerio Público participa en el sistema citado para lograr el desarrollo de las siguientes bases mínimas: *a)* la regulación de los criterios de evaluación a todos los miembros de las instituciones de seguridad pública; *b)* establecer las bases de datos criminalísticas y de personal para las instituciones de seguridad pública; *c)* intervenir en la formulación de políticas públicas para prevenir la comisión de delitos; *d)* determinar la participación de la comunidad que coadyuvará en la evaluación sobre las políticas de prevención del delito y de las instituciones de seguridad pública; *e)* un criterio de obligatoriedad constitucional que evita que los fondos federales para la seguridad pública solo serán utilizados para este rubro.

En lo concerniente a la intervención de los integrantes de los cuerpos de seguridad pública en la función de investigación de los delitos, con la intención de que la reforma tenga eficacia prác-

tica, resulta indispensable para la operatividad de estas instituciones policiales en la indagación de los hechos delictivos, que se describan en la legislación secundaria las facultades y obligaciones que habrán de llevar a cabo en el contexto del procedimiento oral-acusatorio. Asimismo, necesitan de una capacitación especializada para la elaboración de protocolos y actas policiales, así como para la aplicación de métodos o técnicas criminalísticas que lleven a una sistematización ordenada de la información y su entrega oportuna al Ministerio Público. De este modo, si tienen la corresponsabilidad de la investigación, al igual que la policía de investigaciones, será importante establecer además reglas procesales que conecten su adecuada intervención a la función de investigación del delito, como las siguientes:

- a) Recabarán la información necesaria de los hechos delictivos de que tengan noticia, dando inmediato aviso al Ministerio Público.
- b) Impedirán que los hechos se lleven a consecuencias ulteriores.
- c) Realizarán detenciones en flagrancia a quien realice un hecho que pueda constituir un delito.
- d) Identificarán y aprehenderán por mandamiento judicial o ministerial a los imputados.
- e) En caso de violencia familiar y delitos contra la libertad y seguridad sexuales, aplicarán protocolos especializados para el adecuado resguardo de los derechos de las víctimas.

A nivel federal, cuando los cuerpos de seguridad pública distintos a la policía ministerial sean los primeros en conocer de un hecho delictivo, podrán ejercer las facultades previstas en la Ley de la Policía Federal que son compatibles, en lo general, con el procedimiento penal acusatorio. En efecto, el artículo 1o. establece: “La presente Ley es reglamentaria del artículo 21 constitucional, en materia federal en lo relativo a la organización y funcionamiento de la Policía Federal, en el ámbito de compe-

tencia que establece esta Ley y las disposiciones aplicables. Es de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional”.⁷ La Policía Federal, como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad Pública, tiene los siguientes objetivos:

I. Salvaguardar la vida, la integridad, la seguridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos;

II. Aplicar y operar la política de seguridad pública en materia de prevención y combate de delitos;

III. Prevenir la comisión de los delitos, e

IV. Investigar la comisión de delitos bajo la conducción y mando del Ministerio Público de la Federación, en términos de las disposiciones aplicables.

Aplicando los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y el respeto a las garantías individuales y a los derechos humanos, conforme lo establece el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el ejercicio de las funciones y acciones que en materia de prevención y combate de los delitos le competen a la Policía Federal, bajo las atribuciones previstas en el artículo 8 y que en lo general son compatibles con el nuevo sistema penal acusatorio y adversarial:

I. Prevenir la comisión de delitos y las faltas administrativas que determinen las leyes federales;

IV. Realizar investigación para la prevención de los delitos;

VI. Recabar información en lugares públicos, para evitar el fenómeno delictivo, mediante la utilización de medios e instrumentos y cualquier herramienta que resulten necesarias para la generación de inteligencia preventiva. En el ejercicio de esta atribución se deberá respetar el derecho a la vida privada de los ciudadanos. Los datos obtenidos con afectación a la vida privada carecen de todo valor probatorio;

VII. Llevar a cabo operaciones encubiertas y de usuarios simulados para la prevención de delitos.

⁷ Ley de la Policía Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 1o. de junio de 2009.

VIII. Realizar análisis técnico táctico o estratégico de la información obtenida para la generación de inteligencia;

IX. Realizar bajo la conducción y mando del Ministerio Público las investigaciones de los delitos cometidos, así como las actuaciones que le instruya éste o la autoridad jurisdiccional conforme a las normas aplicables;

X. Informar a la persona al momento de su detención sobre los derechos que en su favor establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

XI. Poner a disposición sin demora de las autoridades competentes, a personas y bienes en los casos en que por motivo de sus funciones practique alguna detención o lleve a cabo algún aseguramiento de bienes, observando en todo momento el cumplimiento de los plazos constitucionales y legales establecidos;

XII. Verificar la información que reciba sobre hechos que puedan ser constitutivos de delito para, en su caso, remitirla al Ministerio Público;

XIII. Recibir las denuncias sobre hechos que puedan ser constitutivos de delitos, en términos de lo dispuesto por el artículo 3o. del Código Federal de Procedimientos Penales

XIV. Participar en la investigación ministerial, en la detención de personas y en el aseguramiento de bienes que el Ministerio Público considere se encuentren relacionados con los hechos delictivos, así como 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;

XV. Efectuar las detenciones conforme lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal de Procedimientos Penales;

XVI. Inscribir de inmediato la detención que realice en el Registro Administrativo de Detenciones del Centro Nacional de Información, así como remitir sin demora y por cualquier medio la información al Ministerio Público;

XVII. 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, dando aviso de inmediato al Ministerio Público. Las unidades facultadas para el procesamiento

del lugar de los hechos, deberán fijar, señalar, levantar, embalar y entregar la evidencia física al Ministerio Público, conforme al procedimiento previamente establecido por éste y en términos de las disposiciones aplicables;

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

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

XX. 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 que resulten necesarios;

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

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

d) Preservar los indicios y elementos de prueba que la víctima y ofendido aporten en el momento de la intervención policial y remitirlos sin demora al Ministerio Público encargado del asunto para que éste acuerde lo conducente, y

e) Asegurar que puedan llevar a cabo la identificación del imputado sin riesgo para ellos.

XXII. Dar cumplimiento a las órdenes de aprehensión y demás mandatos ministeriales y jurisdiccionales de que tenga conocimiento con motivo de sus funciones;

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

aplicables. De las entrevistas que se practiquen se dejará constancia y se utilizarán meramente como un registro de la investigación, que para tener valor probatorio, deberán ser ratificadas ante la autoridad ministerial o judicial que corresponda;

XXIV. Reunir la información que pueda ser útil al Ministerio Público que conozca del asunto, para acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del imputado, conforme a las instrucciones de aquel;

XXV. Incorporar a las bases de datos criminalísticas y de personal de la Secretaría y del Sistema Nacional de Información de Seguridad Pública, la información que pueda ser útil en la investigación de los delitos y utilizar su contenido para el desempeño de sus atribuciones, sin afectar el derecho de las personas sobre sus datos personales;

XXVIII. Solicitar por escrito, previa autorización del juez de control en los términos del artículo 16 constitucional, a los concesionarios, permisionarios, operadoras telefónicas y todas aquellas comercializadoras de servicios en materia de telecomunicaciones, de sistemas de comunicación vía satélite, la información con que cuenten, así como georreferenciación de los equipos de comunicación móvil en tiempo real, para el cumplimiento de sus fines de prevención de los delitos. La autoridad judicial competente, deberá acordar la solicitud en un plazo no mayor de doce horas a partir de su presentación;

XXIX. Solicitar por escrito ante el juez de control, en términos del capítulo XI de la presente Ley, la autorización para la intervención de comunicaciones privadas para la investigación de los delitos. La autoridad judicial competente deberá acordar la solicitud en un plazo no mayor de doce horas a partir de su presentación.

Excepto algunas de las facultades que competen directamente a la actual policía de investigaciones —que está bajo la estructura orgánica del Ministerio Público Federal—, en lo general, el resto de las atribuciones descritas en el artículo 8o. de la Ley de la Policía Federal contienen ya elementos técnicos relacionados con el modelo acusatorio.

Con especial cuidado debe atenderse la atribución descrita en la fracción XXIII, que se refiere a la entrevista policial de personas, en las que se contempla la posibilidad de que sea ratificada ante el Ministerio Público o juez para que tenga eficacia probatoria; esta circunstancia resulta totalmente contraria a los principios del modelo acusatorio, en virtud de que en él ningún medio de probar, aunque sea ratificado ante otras autoridades durante la investigación preliminar o la formalizada, incluso la etapa intermedia, tendrá valor. A diferencia de los juicios de corte inquisitivo, en el juicio oral tendrán valor solo aquellos juicios que sirvan para desvirtuar el principio de inocencia y que sean desahogados en el acto del juicio. Esto significa que la citada normatividad mezcla reglas propias del sistema penal tradicional, caracterizado por el exceso de formalidades y ritualismos. Lo que de cierta forma resulta explicable en atención a que el sistema penal federal aún no ha dado cumplimiento a la reforma constitucional del 19 de junio de 2008, incorporando el sistema penal acusatorio a través de un código procesal moderno y sus leyes secundarias que lo fortalezcan.

Algunas de las prohibiciones para los miembros de la institución policial, sea policía de investigaciones o policía de seguridad pública, en el modelo acusatorio debe abarcar el hecho de no informar a los medios de comunicación social ni a persona alguna la identidad de detenidos, imputados, víctimas u ofendidos, testigos, ni de otras personas que se encontraren o pudieren resultar vinculadas a la investigación de un hecho punible. Asimismo, guardar la reserva de la identidad en protección de sus derechos y de la función investigadora.

Por su parte, los integrantes de las policías de seguridad pública respetarán en su actividad de colaboración investigativa, la formalidad que marquen los códigos procesales de corte acusatorio; subordinarán “funcionalmente” sus actos a las instrucciones que emita el Ministerio Público, en relación con la investigación de los delitos; sin perjuicio de que ejerzan las facultades autónomas que adquieren en la corresponsabilidad investigativa de los delitos conforme las faculta el artículo 21 constitucional, re-

copilen y procesen toda información relevante que conduzca al esclarecimiento de los hechos.

En tales condiciones, la corresponsabilidad en la investigación de los delitos que contempla el precepto constitucional citado, a través de una reingeniería de las instituciones policiales, pretende alcanzar objetivos estratégicos tendentes a cubrir las expectativas ciudadanas. En el movimiento de reforma procesal mexicano, que incluye la función policial, destaca la idea de conseguir que los servicios de policía sean accesible para atender y resolver las denuncias de todas las personas; que los policías sean eficientes y rápidos en resolver las cuestiones diarias del delito flagrante que enfrentan; que sus actividades puedan medirse en términos de eficacia y economía, y por lo tanto proyecten eficacia en el control del crimen, bajo la premisa de respeto a las garantías penales y que repriman a quienes vulneren derechos. En estas tareas, el funcionamiento de un sistema de gestión de calidad, en el nuevo modelo acusatorio, adquiere relevancia y prioridad, ya que en términos de eficacia permite establecer controles internos y externos de las actividades policiales dirigidas gran parte de ellas a disminuir considerablemente la corrupción y de esta manera contribuye a la legitimación del sistema democrático.

Ahora bien, la transición de un sistema policial a otro es una etapa muy particular dentro del proceso de reforma que pretende instrumentar el modelo acusatorio, que se caracteriza, como sucede en nuestro país, por el enorme debate político y social en el que se insiste en abonarle más a una cultura inquisitiva en demérito de la cultura democrática. En un proceso de implementación de este orden se tiene la todavía deficiente asignación de recursos para la policía, porque se cree que será suficiente con patrullas y armas en la represión criminal, lo que genera escasos o nulos resultados que muestran débil cualquier modelo de justicia. A estas circunstancias debe sumarse la falta de capacitación profesional, que se convierte en un factor negativo por la incomprensión de muchos sobre los mecanismos jurídicos necesarios para crear una cultura de rendición de cuentas en la policía.

Asimismo, se agudizan las dificultades ante la presencia de desequilibrios que modifican las formas de la criminalidad; los delitos que irrumpen desde el 2007, con motivo del enfrentamiento entre grupos delincuenciales del crimen organizado, provocan una percepción ciudadana equivocada del modelo acusatorio, y por tanto sobrecarga las cargas de trabajo en las estructuras policiales, que hasta ahora continúan dejando al margen la metodología de las ciencias criminalística y criminológica que permita atender oportuna y eficazmente los casos.

En México, desplazar la cultura inquisitiva para implantar una verdadera cultura democrática significa trazar un objetivo estratégico que conduzca a lograr una de las metas de mayor importancia en los temas de justicia penal y seguridad comunitaria. Entre ellas destaca la que está dirigida a lograr que hagan conciencia tanto los servidores públicos como los ciudadanos del papel central que tiene la policía en una racional y adecuada implementación del sistema penal acusatorio y en el mejoramiento de la percepción ciudadana respecto a las instituciones de justicia.

Estas circunstancias, traducidas en términos de profundización y consolidación de la democracia, ahora ya entendida no como un fenómeno de pura representatividad numérica electoral o como un medio para tener una administración pública eficiente, o como una función de la capacidad de las legislaturas para discutir y elaborar leyes, sino parte de la idea misma de democracia comprendida además, como el papel que en ella desempeñan sus jueces, fiscales y policías. Si los ciudadanos no tienen una confianza real en sus instituciones policiales de procuración y administración de justicia, los procesos de democratización no pueden ser verdaderos procesos de transformación social y política.

Como podremos advertir, estas instituciones, desde el enfoque legislativo, en nuestro país, registran un movimiento innovador de avance en el progreso policial, a partir de la tecnificación y adopción de las ciencias forenses en algunas entidades federativas, cuya aplicación son resultado de la implementación del sistema acusatorio, que requiere para su eficaz operatividad de la

instalación de laboratorios de criminalística y ciencias penales,⁸ con adquisición de tecnologías avanzadas en el procesamiento de la evidencia, que lleva indefectiblemente a obtener pruebas técnicas y científicas, cuyo resultado muestra una aproximación confiable y verificable a lo ocurrido en la comisión de un delito, para que los jueces en la audiencia de debate de juicio oral emitan un veredicto en el que se condene o absuelva al acusado.

Las modificaciones en la infraestructura tecnológica fortalecen sin duda las instituciones policiales, y la procuración y administración de justicia. Constituyen el principal instrumento de la modernidad para el combate a la criminalidad que ha cambiado sus formas de operar. La investigación policial de los delitos debe basarse en la criminalística y no en la tradicional manera empírica de indagar un hecho delictivo con enfoque estrictamente policiaco.

⁸ En la implementación del sistema acusatorio, el estado de Chihuahua instaló cuatro laboratorios de ciencias forenses (2007-2009) para el procesamiento de la evidencia física y biológica obtenida por la policía de investigaciones. En los cinco años con ocho meses de implementación del sistema acusatorio —2007 a 2012—, una de las mayores aportaciones de las ciencias forenses al proceso penal la proporciona el laboratorio de genética forense.