

Punto por Punto

Actuación policial: claroscuros de la homologación

20 de agosto de 2015

Ciudad de México

Relatora: Claudia Cristina Ruiz Gómez

PRESENTACIÓN

Con la convocatoria del Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), y como parte del Proyecto Justicia de esa institución, el pasado 20 de agosto se llevó a cabo el décimo primer desayuno-debate de la serie **Punto por Punto** con el tema **“Actuación policial: claroscuros de la homologación”**. Acudieron funcionarios de diversas instituciones involucradas con la implementación del nuevo sistema de justicia penal, miembros de la sociedad civil organizada y académicos.

A continuación se relatan los puntos de vista expuestos durante este evento¹, en el cual participaron como ponentes: Juan Salgado Ibarra, profesor-investigador del CIDE, quien se encargó de plantear la problemática en general y de presentar la perspectiva académica; por parte de la Policía Federal, Cuauhtémoc Vázquez González de la Vega, Director General Adjunto de Reforma Policial y Sistema Penal Acusatorio en el Sistema de Desarrollo Policial (Sidepol); por la sociedad civil organizada, Marcela González Duarte, de Causa en Común, A.C.; y para compartir la experiencia de las entidades federativas, Cynthia Gabriela Pérez, agente investigador en la Unidad de Homicidios de la Policía Estatal Única de Chihuahua.

¹ Las opiniones expresadas por los participantes en el evento relatado en el presente documento no necesariamente reflejan la posición de CIDAC.

INTRODUCCIÓN

De acuerdo con el artículo 21 constitucional, la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías; se señala también que la seguridad pública estará a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, y que esta comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos.

En este tenor, y con la inminente implementación del sistema penal acusatorio y la entrada en vigor del Código Nacional de Procedimientos Penales en el ámbito federal, es fundamental analizar la coordinación existente entre las instituciones de seguridad pública, en específico de las corporaciones policiales de los tres órdenes de gobierno para la investigación de los delitos. La coordinación entre Ministerio Público y policías no será suficiente sin instrumentos que definan claramente los procedimientos que estas deberán seguir en el supuesto de enfrentarse a un hecho delictivo.

Ahora bien, el artículo Décimo Primero Transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales establece que se deberán realizar las adecuaciones normativas y operativas necesarias para la entrada en vigor de dicho ordenamiento en el ámbito federal y estatal, pero a partir de la experiencia que se ha tenido en las entidades federativas en las que se encuentra en operación el sistema penal acusatorio en el orden federal, se advierte que es preciso que tales adecuaciones se efectúen de manera coordinada y homologada.

La creación de protocolos nacionales de actuación policial debe llevarse a cabo con la participación de las instituciones de seguridad pública involucradas en la investigación de los delitos y con la aprobación de las instancias competentes y del Consejo Nacional de Seguridad Pública. La problemática real se centra en el proceso para su implementación: capacitar a la totalidad del estado de fuerza de funcionarios públicos que tendrán la obligación de usarlos. Y para realizar esta capacitación o habilitación para la aplicación de los protocolos se deberá tomar en cuenta, entre otros, los siguientes factores: a) falta de homogeneidad en la formación de los miembros de las instituciones policiales; b) alta rotación en las instituciones policiales, especialmente en las municipales; c) disparidad de avances en la implementación y prácticas en cada entidad federativa; y d) los recursos que son necesarios para la capacitación.

De la problemática antes mencionada surgen varias interrogantes:

- ¿Se ha tomado en cuenta la situación real de las corporaciones policiales en los tres ámbitos de gobierno para el planteamiento de dichos instrumentos?

- ¿Se ha considerado la experiencia de las entidades federativas pioneras en la adopción del sistema?
- ¿Qué acciones se tomarán para la sociabilización de los protocolos?
- ¿Cómo se efectuará la capacitación para la aplicación de los protocolos?
- ¿Cómo se homologará la capacitación para los diferentes perfiles y niveles de preparación en las policías?
- ¿Será un trabajo que estará listo antes del 18 de junio de 2016?

ACTUACIÓN POLICIAL: CLAROSCUROS DE LA HOMOLOGACIÓN

Juan Salgado, profesor-investigador del CIDE: Para comenzar quiero señalar algo que nos ayudará a poner en perspectiva nuestro proceso de reforma policial. El profesor Samuel Walker ha hecho mucho énfasis en que a Estados Unidos le tomó 120 años reformar a sus policías, pasar de las que tenía en el siglo XIX a las que tiene hoy día. Evidentemente si consideramos los últimos escándalos de abuso policial sucedidos en Ferguson o Baltimore, tal vez no sea el modelo al que debemos aspirar, pero, de cualquier manera, es una policía que tiene estándares, controles de la Federación hacia los estados y condados, así como un alto nivel de desarrollo. Tampoco debemos olvidar que lo que ellos han logrado en más de un siglo, nosotros lo estamos tratando de hacer en los últimos 15 o 20 años, y es un reto mayúsculo porque además lo estamos haciendo con una situación de inseguridad exacerbada.

Ahora pensemos en la insubordinación de oficiales operativos frente a sus mandos en Ciudad Juárez (agosto de 2010), en el tiroteo entre oficiales en el Aeropuerto de la Ciudad de México con respecto a un cargamento de drogas que venía de Lima en un vuelo comercial (junio de 2010) y en el ataque a un vehículo diplomático en Tres Marías por parte de elementos de la Policía Federal (agosto de 2010). Lo que tienen en común estos tres casos es que todos los policías involucrados estaban certificados, pasaron por procesos de control de confianza, y que había protocolos y procedimientos sistemáticos de operación que, por supuesto, no fueron seguidos. Esto nos muestra que la operación policial, a pesar de que existan los protocolos, los estándares, si no hay voluntad política, difícilmente podrán ser implementados de manera efectiva.

Si revisamos los resultados de la Encuesta de Victimización y Eficacia Institucional (ENVEI) del CIDE, en lo que hace al índice de satisfacción ciudadana con la policía, desde 2005 a 2012, para Estado de México y Distrito Federal la calificación prácticamente no tiene variación y permanece entre 4 y 5, es decir, las policías locales están reprobadas, lo cual también es algo que debemos considerar.

Pero ¿cuáles son los principales obstáculos estructurales para el desarrollo policial en México? En primer término, una subcultura administrativa. Entre 2007 y 2011 participé con la Policía Federal en la elaboración de protocolos sistemáticos de operación y perfiles de puesto; convocaron un grupo de académicos y de personas no policiales para trabajar en esto. Sin embargo, debemos recordar que en buena parte del país se siguen utilizando los estándares policiales solo como un mecanismo de control burocrático, no como algo que nos lleve hacia a un proceso de carrera policial meritocrático y a una policía más técnica, en la que los puestos sean ocupados por los perfiles adecuados. En segundo

término, la falta de legitimidad, es decir, necesitamos desarrollar mecanismos, tanto legislativos como de política pública, para que los estándares puedan elevar la confianza en la policía y generen respeto público. Me llamó mucho la atención que pasamos cuatro años en las oficinas de la Secretaría de Seguridad Pública y nunca se supo de esto, que fue un avance muy importante; lo que llegaba a la opinión pública eran los escándalos que mencioné al inicio de la presentación, pero no se dio a conocer que había también un desarrollo de estándares para tratar de limitar esas irregularidades. Y, por último, la voluntad política, porque una vez que tenemos los estándares, requerimos de esta para poder implementarlos.

Cabe señalar que no estamos partiendo de cero, tenemos estándares de profesionalización en el ámbito federal y en el estatal: la Policía Federal cuenta con protocolos que son conocidos por muchos ustedes, al igual que Chihuahua, que es una de las entidades donde más progreso ha habido en lo que se refiere a la actuación policial y la relación de esta con el sistema procesal penal; también hemos tenido avances en el Distrito Federal, en Querétaro y más recientemente en Nuevo León con la creación de la Fuerza Civil y todo el marco normativo que la respalda. En proceso hay algunos estados entre los cuales me interesa destacar Veracruz y Tamaulipas, que están desarrollando modelos de fuerza civil, y Oaxaca, que desde la puesta en marcha del sistema procesal penal acusatorio está integrando protocolos policiales.

En el desarrollo de estándares es fundamental pensar en un enfoque sistémico, en la institución policial como un sistema cuyas partes se retroalimentan y necesitan tener este impulso normativo básico, porque si no funciona una de ellas, no va a funcionar el resto. Tenemos que considerar desde el proceso de reclutamiento, formación, entrenamiento, carrera policial, promociones; si creamos estándares solo para una de las áreas, nos quedaremos con un esquema muy limitado.

Uno de los ámbitos en los que hemos avanzado en el país es en los procedimientos sistemáticos de operación (PSO), que se parecen mucho a los manuales también que se han trabajado últimamente. A partir de los procedimientos sistemáticos de operación tenemos la capacidad de desarrollar estándares en la actuación policial. Entonces no iniciamos de cero, pero, reitero, estos ya estaban ahí cuando ocurrió el caso de Tres Marías o el tiroteo en el aeropuerto, así que lo importante es llevarlos a la práctica.

Existen varias áreas en las que tenemos problemas serios de homologación entre los estados. La primera es la carrera policial. Para mí resulta frustrante que, en ocasiones, al llegar a distintas mesas e iniciar las discusiones, alguien levante la mano y diga que tenemos que desarrollar un modelo de policía para México, cuando en realidad el modelo ya está en la ley y la verdad es que se ha trabajado duro en ello; puede que no sea el que todos queremos, lo podemos criticar, pero uno de los esfuerzos legislativos más

importantes que se ha realizado en las últimas décadas es, sin duda, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que permite, desde un punto de vista subsidiario y federal, coordinar a los tres niveles de gobierno en términos de seguridad pública. La segunda es la profesionalización, ya que podemos hablar hasta de 33 modelos distintos; ante tal diversidad, el objetivo es homologar, tener criterios que posibiliten que la profesionalización permee de manera similar en todas las entidades. La tercera es la certificación, aunque me parece que debemos ir más hacia la acreditación institucional; la cuarta es el régimen disciplinario; y la quinta es la proximidad social, un punto crítico para el funcionamiento del nuevo sistema procesal. Tenemos que ver qué tanto estamos invirtiendo en desarrollar las capacidades de nuestra policía para responder a la sociedad, en particular en lo que se refiere a la mediación. A pesar de que hay una base normativa que faculta a los policías para mediar en distintos estados, leyes estatales que les permiten mediar en los municipios sobre todo en conflictos comunitarios, tenemos una gran cantidad de capacidades que no son debidamente aprovechadas.

En cuanto a los procedimientos sistemáticos de operación tenemos nacionales, que incluyen el Informe Policial Homologado, cadena de custodia, remisión de detenidos; y federales y estatales como control autopistas, multitudes, incidente de tránsito, multas, investigación de campo, investigación de archivo, operativos antiasalto. También están los perfiles profesionales, que más allá de ser simplemente enunciativos en términos de tener una lista de características de lo que se necesita para ocupar un puesto determinado, deben dividirse, como se hizo en la Policía Federal, en prevención, en investigación y en reacción, los tres tipos de funciones que desempeñan los policías en todos los rangos.

En lo que hace a los límites estructurales, son escasos los estándares institucionales para el respeto a los derechos civiles, en particular en áreas críticas como patrullaje y detención; hay pocos esfuerzos por generar estándares transversales que respondan a los mandatos y necesidades de los distintos cuerpos de policía en México; y no existen suficientes estándares para la mediación policial y la policía de proximidad, prácticamente cada proyecto que surge es *sui generis*, porque interpreta estos conceptos a su manera.

¿Qué tenemos que hacer para tratar de superar esta situación? En primer lugar, llevar esta perspectiva de derechos humanos a la reforma policial, desarrollar estándares que potencien y prioricen el respeto a los derechos civiles en las operaciones policiales y en el sistema de incentivos, es decir, premiar o castigar a los policías que no los respeten, de la misma forma en que muchas instituciones locales lo hacen cuando se trata de cuestiones relacionadas con la disciplina (puntualidad, uniforme). En segundo lugar, estandarizar los procesos de rendición de cuentas y control de confianza, pasar del control individual (caso por caso) a la acreditación institucional. En tercer lugar, los fondos federales para la seguridad pública necesitan etiquetarse para el desarrollo de capacidades locales y

generar mecanismos de coordinación eficientes. Cuarto, tener controles internos y externos más coordinados, lo que implica implantar criterios y estándares mínimos para las direcciones u órganos de asuntos internos y los consejos de honor y justicia, pues hay una gran diversidad normativa y operativa en todo el país. Quinto, centralizar la toma de decisiones ya sea con mando único o no, esto es, establecer estrategias de regionalización que privilegien la colaboración entre Federación y estados. Y, sexto, fortalecer la profesionalización.

Cuauhtémoc Vázquez González de la Vega, Director General Adjunto de Reforma Policial y Sistema Acusatorio, Sidepol, Policía Federal: Tenemos poco tiempo trabajando con temas enfocados a lograr la profesionalización de las corporaciones de seguridad pública y alcanzar las metas que la sociedad nos está demandando. Son solo 10 meses para que el sistema penal acusatorio funcione, se vence el plazo fatal de la reforma de 2008. Nos falta bastante, el camino es largo, los retos son muchos, el estado de fuerza es enorme, pero creo que ha habido avances dignos de subrayar.

Hay un grupo del que la Policía Federal, junto con la Comisión Nacional de Seguridad, la PGR, el Poder Judicial, la Sedena, la Marina y la Setec, forma parte para llevar a buen puerto la reforma constitucional en el ámbito federal, incluso hemos seguido buenas prácticas de entidades como Chihuahua, Durango y Baja California. En la Policía Federal trabajamos en siete ejes básicos y me referiré a los cuatro más importantes para homologar criterios entre las entidades federativas: infraestructura y equipamiento, reorganización interinstitucional, normatividad y capacitación. Aunque existen otros ejes, me parece que estos que mencioné son torales en la implementación en los tres órdenes de gobierno.

En infraestructura y equipamiento estamos estableciendo nuevas áreas que tienen que ver con los procesos de protocolos homologados y la capacitación. Este eje se conecta con el de reorganización interinstitucional, en el que estamos creando el área de policía procesal. En la Comisión Nacional de Seguridad se está por definir la estructura de la unidad de servicios previos al juicio para darle seguimiento al análisis de riesgo, medidas cautelares y suspensión condicional del proceso, como lo marca el Código Nacional de Procedimientos Penales.

En normatividad, el trabajo ha sido fuerte. Tenemos una miscelánea penal que viene a plantearse en dos grandes esquemas, un paquete de leyes urgentes y otro de leyes necesarias para que el sistema funcione a cabalidad a partir de junio del año que entra. Entre las leyes urgentes se consideran algunas modificaciones al Código Nacional de Procedimientos Penales, sobre todo para hacer más amigable las etapas de investigación e

intermedia en el manejo de los medios de prueba, y también hay algunas propuestas de reforma a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, reglamentaria del artículo 21 constitucional para esos temas. La Ley General ya incluye todos los estímulos para una carrera policial, el desafío está, como decía el doctor Salgado, en traer eso a la práctica, que la gente lo conozca, que se sepa que hay un modelo policial en México y que los tres órdenes de gobierno lo estamos tratando de implementar.

Parte de este eje normativo tiene que ver los protocolos de actuación, Informe Policial Homologado y con las actas y registros de investigación, los cuales guardan una estrecha relación con el último eje que les quiero plantear: la capacitación. Contamos con protocolos, procedimientos sistemáticos de operación y manuales que rigen la función operativa de la Policía Federal. Tenemos ya el Código Nacional de Procedimientos Penales que, de alguna manera, nos dice el qué, lo que sigue ahora es normar el cómo va a actuar el policía, cómo va a interactuar con el Ministerio Público, con los servicios periciales, con el juez de control y en la audiencia de juicio oral. Por ello, nos dimos a la tarea de redactar y homologar un protocolo de primer respondiente o interviniente y otro de las policías con capacidades para procesar el lugar de los hechos, figura que contempla el Código Nacional de Procedimientos Penales en su artículo 132 y que da pauta a un cambio de paradigma sobre quién tiene que trabajar la investigación, la cadena de custodia y los medios de prueba. Hay un tercer protocolo que es el modelo de policía procesal, para que haya un ente responsable de la seguridad en las salas de audiencia, de los funcionarios involucrados, del imputado, custodia de las evidencias y cadena de custodia, y los traslados del imputado desde el centro de reclusión a las audiencias cuando está en prisión preventiva.

El reto de estos protocolos es que trasciendan a la capacitación. El del primer respondiente comprende lo que tiene que hacer un oficial de policía cuando es el primero en enterarse de la comisión de un hecho delictivo y arriba al lugar, hablando de este perfil de proximidad social que tiene la policía preventiva o los entes de seguridad pública, pues sabemos que difícilmente se tratará de un policía de investigación o del Ministerio Público. En ese documento están homologadas funciones básicas como: recibir la denuncia, evitar que el delito llegue a consecuencias ulteriores, proteger a los involucrados, ubicar y entrevistar testigos o personas que puedan aportar algo a la investigación, preservar la escena y la comunicación de ese primer respondiente con el Ministerio Público. Un punto de particular importancia es la detención en casos de delito flagrante, algo que también nos ha fallado a nivel estatal y federal, por lo que vienen detallados los temas de detención, uso legítimo y racional de la fuerza, y lectura de derechos (estamos homologado una cartilla de derechos de la persona detenida, a la par de la de derechos de la víctima).

El Informe Policial Homologado forma parte de los anexos de este protocolo, son las actas y formatos que el primer respondiente debe llenar que tienen que ver con la detención, las entrevistas, el trabajo con los indicios, la cadena de custodia y todo lo que realiza ese policía (federal, estatal o municipal) en el lugar de los hechos. El Informe no es nuevo, lo trabajamos desde hace tiempo, sobre todo para cuestiones de toma de decisiones en inteligencia (investigación para la prevención, redes de vínculos, cartografía geodelictiva, en fin), pero ahora se integra a una carpeta de investigación reestructurado y más sencillo de llenar por el policía en campo. Ese protocolo fue aprobado por la Comisión Nacional de Seguridad, la Policía Federal, la PGR, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Setec para tener un insumo que se pueda presentar en la próxima sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública y emane de ahí un procedimiento homologado.

En la Policía Federal aproximadamente 20,000 elementos ya se encuentran capacitados en el nuevo sistema de justicia penal. Existe curso básico que va para todo el estado de fuerza, mientras que los cursos especializados (primer respondiente, procesamiento del lugar de los hechos y policía procesal) están estructurados para los operativos. Lo que pretendemos hacer con los protocolos de primer respondiente y de procesamiento del lugar de los hechos, el Informe Policial Homologado y las actas es bajar la capacitación a los estados y municipios, para lo cual trabajamos de la mano con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Comisión Nacional de Seguridad.

En coordinación con el Secretariado Ejecutivo y la Setec, en agosto de este año empezaremos a formar en nuestra academia nacional de San Luis Potosí a 90 instructores certificados; esto es con la finalidad de que ellos repliquen, a su vez, a 750 instructores nacionales, esos conocimientos sobre el Informe Policial Homologado, los protocolos de actuación del primer respondiente y procesamiento del lugar de los hechos, habilidades pedagógicas y docentes, y la participación del policía como testigo experto en audiencia de juicio oral. No son todos los temas que el policía debe conocer, pero considerando la Ley de Pareto del 80/20, nos vamos a ir por 20% de la función policial, que creo que abarca 80% de la satisfacción del ciudadano cuando por alguna circunstancia se ve relacionado con un hecho delictivo. En las mesas de concertación con las entidades federativas en noviembre y diciembre, el propósito es plantear que los recursos federales del FASP², el Subsemun³ y el fondo que tiene Setec se centren en las cuestiones de seguridad pública para que no tengan un efecto atomizador; es decir, que la capacitación vaya enfocada a este proyecto y lograr la meta, si no para junio, para finales del 2016, de tener a la policía preparada en estos temas homologados a nivel nacional.

² Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal

³ Subsidio para la Seguridad en los Municipios

Cerraría mi intervención refiriéndome a otros puntos que comentó el doctor Salgado, en cuanto a que no basta con estos tres ejes, con tener el Informe Policial Homologado y los protocolos de actuación, sino que se tiene que seguir abonando en el servicio profesional de carrera. Lo que nos ha impactado de manera negativa es que la Policía Federal, en coordinación con la Comisión Nacional de Seguridad, capacita a policías estatales y municipales, pero hay una rotación importante, a los meses ya cambiaron, y estos procesos, de por sí limitados y complicados, se vuelven nulos porque debemos impartir otra vez los cursos a gente nueva. El servicio profesional de carrera, que abarca desde el reclutamiento, la selección, la formación inicial, especializada, continua, así como estímulos y un retiro digno, está en la Ley General del Sistema y se tiene que hacer una realidad en las entidades. Hemos hecho esfuerzos también de capacitación a las Fuerzas Armadas del país. Tuvimos la oportunidad en Policía Federal de formar a instructores de la Sedena y de la Marina, porque, hoy por hoy, ellos hacen funciones de seguridad pública, les está tocando ser primeros respondientes, y si no cuentan con estos insumos básicos de lo que se tiene que hacer, se van a complicar los casos penales para el Ministerio Público federal y para los estatales, de modo que hay que subirlos a este barco de la homologación.

Marcela González, Causa en Común: En Causa en Común hacemos un estudio año con año que evalúa a las policías estatales y a la federal, diferentes a las de investigación o ministeriales, así que tenemos un panorama de cómo están nuestras corporaciones. Tenemos al 18 de junio de 2016 para que el nuevo sistema de justicia penal esté operando en todo el país, pero los que hemos seguido la reforma desde que se aprobó, sabemos que los términos fatales son una referencia para que las instituciones públicas se pongan a trabajar y que siempre nos acercamos mucho a estos con muy poco progreso. Aunque la *vacatio legis* fue de ocho años, el Código Nacional de Procedimientos Penales salió apenas en marzo del año pasado, lo que nos dejó prácticamente dos años para poner en marcha el sistema, porque los estados que ya tenían medianamente implementada la reforma, se han visto en la necesidad de cambiar sus códigos procesales locales, muchos ni siquiera han expedido la declaratoria de vigencia pues tuvieron que ajustar nuevamente sus procesos internos en procuradurías, tribunales y policías a los estándares del Código Nacional.

Aunque un poco tarde, las instituciones de seguridad pública empiezan a identificar las nuevas funciones de ese primer policía que llega al lugar donde se está cometiendo o se acaba de cometer un delito, y es cierto que desde hace tiempo se han desarrollado protocolos para muchísimas actividades policiales, pero es muy importante que exista uno solo para que lo sigan todas las policías preventivas estatales y municipales del país, que

son las que están en la calle. La primera conclusión del VII Foro de Seguridad y Justicia fue que las corporaciones policiales federales, estatales y municipales tenían que apropiarse de esta reforma, porque en los últimos 5 o 6 años se ha capacitado a ministerios públicos, defensores de oficio, jueces, y a las policías preventivas nada o muy poco; sin embargo, en estricto sentido, en junio de 2016 todas las policías tendrían que saber qué hacer cuando se enfrentan a un delito.

Nosotros reconocemos todos los esfuerzos que se han hecho, los hemos ido acompañando, desde el Código hasta las sesiones del Consejo Nacional de Seguridad Pública, este protocolo que se ha cabildeado en las conferencias de procuración de justicia y que ojalá se apruebe en breve, pero una vez hecho esto, lo que sigue es cómo se va a bajar para que se implemente en las instituciones. El protocolo es un mecanismo que dota a la persona que lo ejecuta de una sistematización para llevar a cabo ciertas acciones en un proceso determinado. Por ejemplo, en trabajos de alto riesgo como es el de piloto aviador, todas sus capacitaciones y certificaciones son a partir de protocolos y tienen uno para cada emergencia que pudiera presentarse en un vuelo. Entonces meten al piloto en un simulador y le ponen la misma situación una y otra vez hasta que deja de estrellar el avión, y es en ese momento que se le considera apto para volar. Esa es la lógica que tenemos que seguir –evidentemente guardadas las proporciones– con la implementación de este instrumento; en otras palabras, no es una ley, sino que deriva de esta, es un procedimiento que tiene que hacerse sistemático y mecánico en la persona. Y es un gran reto por supuesto, porque además, con independencia de las especificaciones recientes, dentro de las funciones que desempeña la policía, sigue habiendo un grave problema con las detenciones ilegales y arbitrarias; tenemos casos como el de Ayotzinapa que pueden derivar en desapariciones forzadas. Por ello, este protocolo contempla una serie de acciones paso por paso para que el policía no pueda, en ningún momento, dejar de lado los derechos fundamentales de la persona que está detenida, y así evitemos y reduzcamos la gran problemática que existe en México en relación con estos procedimientos.

La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2009) más o menos salió a la par de la reforma penal (2008), y a pesar de que es una ley bastante completa, cuando vamos a los estados nos damos cuenta de que no está cabalmente implementada. Si bien es cierto tenemos que capacitar a los policías, lo que requerimos es que ellos sean eficaces en el nuevo sistema de justicia penal, y eso pasa por hacer realidad, en principio, el modelo de desarrollo policial que está en la Ley General. Ahí hay un gran rezago y, a veces, da la impresión de que no se le ha querido entrar con decisión a la transformación de las policías en el país. María Elena Morera, directora de Causa en Común, decía hace 15 días precisamente eso. Son bienvenidos todos los trabajos que hacen las instituciones para elaborar estas leyes y protocolos, pero que no sean un mecanismo para tapar el sol con un dedo. Desde la sociedad civil queremos ver que hay voluntad y se va caminando

hacia esa transformación, porque consideramos que es, sin lugar a dudas, el tema más urgente que tenemos hoy por hoy en el país.

Cynthia Gabriela Pérez Torres, agente investigador de la Policía Estatal Única de Chihuahua: En relación con los protocolos, quisiera puntualizar algunas cosas. Sé que nuestro país es muy legislativo y que la expedición de leyes es necesaria, sin embargo, es en su ejecución donde están los problemas; no funcionan porque no se ponen en práctica y la respuesta es seguir creando más preceptos legales. Ahora le toca a todo el país, como hizo Chihuahua hace ya varios años, implementar el nuevo sistema de justicia penal, y para que funcione, desde mi punto de vista, son importantes tres aspectos. El primero de ellos es capacitar a los elementos, el segundo es contar con infraestructura y equipamiento (laboratorios, tecnología), y el tercero es la actitud, en el que creo que no nos hemos enfocado lo suficiente. He visto la capacitación que se ha impartido dentro del nuevo sistema, pero no se ha invertido tanto en cambiar la actitud de los funcionarios, de los policías. En Chihuahua, en los últimos años se le ha apostado a eso, y tiene que ver con la permanencia de la gente dentro de la institución. Me refiero a que necesitamos un trabajo que sea de largo plazo, lo cual va a generar en nosotros una actitud diferente, pues si no existe un sentido de pertenencia a la corporación, habrá muchos conflictos dentro de un juicio oral y vamos a perder el principal testigo de la investigación, el policía.

Recientemente, en el estado se instalaron centros recreativos para cada zona a los que podemos acudir una vez a la semana con nuestra familia. Me parece que es una idea que copiamos de Colombia, país del que hemos tomado varios modelos debido a que viven condiciones de delincuencia similares a las que tenemos nosotros. Una cuestión tan sencilla como esta, en mi opinión, ha hecho que sintamos cierta pertenencia a la corporación, que somos más tomados en cuenta, y son cosas van mejorando la vida del policía, lo cual ayuda mucho en este proceso.

En cuanto a la carrera policial, existe en la ley, aunque creo que todavía es difícil que se implemente por muchas situaciones. Trabajar en la procuración de justicia es riesgoso, y para nosotros es importante ascender, al menos para quienes estamos ahí por servir a la ciudadanía; ese es un aspecto que no se debería dejar pasar. Siempre he dicho que en la Fiscalía hay un lugar para todos, pero algunas personas no encajan en ciertas unidades o actividades; eso no quiere decir que no deban estar ahí, sino que se debe ubicar a cada una en un área de acuerdo a sus conocimientos, capacidades, incluso a su personalidad. Cuando inició el cambio dentro de la Fiscalía fue un asunto drástico, pero sencillo a la vez: al policía que no manejaba el nuevo sistema se le dieron las facilidades para actualizarse o quedaría fuera. Y si bien muchas personas que laboraban en ese tiempo en la Policía Judicial (que después se transformó en la Policía Ministerial y ahora somos agentes

investigadores de la Policía Estatal Única) estaban renuentes al cambio, se dieron cuenta de que era preciso renovarse o salir de la corporación.

En lo que se refiere a los protocolos, para los policías a veces es muy tedioso llenar formatos y todo eso. Estamos conscientes de que el protocolo funciona, que debe seguirse, no obstante, considero que debería tener algunos puntos que sean atendidos en función de las necesidades de cada entidad o región, que debería haber más flexibilidad. Chihuahua, por ejemplo, tiene ciudades que son muy diversas y están muy alejadas de la capital, y en ocasiones se vencen términos legales por las distancias. El Código Nacional de Procedimientos Penales ha elevado mucho el estándar de los jueces para hacer control de detención, vincular a proceso; eso nos ha estado costando mucho en cuestión de trabajo, hay algunos casos que se pierden, otros que se ganan, pero todo es para mejorar, es parte del proceso de cambio. Como se mencionó en la primera ponencia, es difícil poner en práctica los protocolos, porque cuando hay una emergencia, lo que se busca es salvaguardar una vida, además de cumplir con lo que se indica, y estoy de acuerdo con estandarizar las respuestas de qué hacer en ciertos escenarios, sin embargo, los policías somos seres humanos y siempre va a haber fallas.

Otro aspecto relevante son los medios de comunicación. Hay muchos aciertos dentro de la Fiscalía, pero cuando el desempeño de un elemento no es el adecuado, eso sí se publicita a nivel nacional, los aciertos no, y la sociedad ve más lo malo que lo bueno, cosa que en nada ayuda a mejorar la reputación de la policía. Todos sabemos la importancia de esto, sobre todo en el nuevo sistema porque vamos a trabajar con testigos y, en particular, cuando se trata del delito de homicidio, con los índices de violencia que hay en Chihuahua y los modos de comisión, conseguir que la persona tenga confianza y colabore resulta muy complicado.

En el estado tenemos la ventaja de que existe el mando único, porque antes había conflictos con la policía municipal. Nosotros arribábamos al lugar de los hechos y una vez que nos entregaban la escena, ya no los dejamos ingresar, y si ellos habían hablado con un testigo, no nos pasaban la información, pues había un choque de egos. Ahora, con el mando único, hay una mayor colaboración y todos (la Policía Preventiva, la Dirección de Seguridad Pública Municipal y los agentes investigadores) trabajamos en equipo; además, la Escuela Estatal de Policía da la oportunidad de seguir estudiando a quienes desean convertirse en agentes investigadores.

Por último, quisiera comentar que necesitamos que el trabajo de las policías sea íntegro, limpio, científico, para que el proceso dentro del Poder Judicial sea más corto, que el plazo de investigación que se pida no sea tan extenso, porque si transcurre mucho tiempo entre el momento de la detención y el dictado de la sentencia, los testigos ya no quieren ir, tienen miedo y es muy difícil para nosotros volver a localizarlos. El policía preventivo tiene

que entender que su labor no termina con la detención, sino hasta que se obtiene una sentencia firme, que se tiene ir puliendo todavía más el trabajo para que quede bien y no vayamos a tener problemas desde el punto de vista legal en el proceso. Y es muy importante que también los investigadores actúen bajo esa misma premisa de realizar un trabajo científico. Ya contamos con la infraestructura, no nos podemos quejar de la capacitación, pero, reitero, de nada sirve si no tenemos la actitud.

SESIÓN DE DEBATE

Raúl Antonio López, defensor particular en el estado de Morelos: Coincido con muchas de las deficiencias y fallas o claroscuros de la función policial que aquí se han mencionado. En ese sentido, me parece importante la dignificación de las policías. En los municipios, por ejemplo, los salarios son muy bajos comparados con los de algunas policías estatales o con la Policía Federal; esa disparidad desalienta a quienes que trabajan en este tipo de instituciones. Otro de los puntos que se ha señalado es la necesidad de motivar a las personas, y creo que llamarlas elementos hace que pierdan ese sentido de pertenencia a la institución del estado o del municipio al que prestan su servicio. De igual manera, se destacó que debemos concientizar a todos los que laboran dentro de las corporaciones en los tres niveles, porque se pretende capacitar a los mandos medios y a los policías de proximidad (preventivo o de tránsito), pero a veces los mandos superiores, por compadrazgos o porque son familiares o conocidos del presidente municipal o del gobernador, ocupan este tipo de cargos sin tener el perfil y solo están ahí por nepotismo. Hay casos en los que estas personas provienen de otras entidades federativas en donde ya tienen reportes, averiguaciones previas o han sido boletinadas, sin embargo, les dan cabida en las policías municipales o estatales y eso permite que las corruptelas se mantengan.

Por otro lado, es preciso garantizar el desarrollo y la permanencia en las instituciones y brindarle certeza a los policías, ya que en la mayoría de los casos temen que se les inicie algún proceso no solo de responsabilidad administrativa, sino también penal quizá porque olvidaron hacer algún informe o cuando por cuestiones de salud, familiares o por falta de capacitación no realizaron su función como debieran. Asimismo, en ocasiones se deja la responsabilidad de aplicar los exámenes de control de confianza –que para mi gusto son más subjetivos que objetivos– a personas que no están calificadas para ello, que llegaron ahí por ser pariente o amigo del director, y son quienes deciden si alguien es un buen o mal policía, si tiene vínculos con la delincuencia organizada, etcétera. Así, la carrera de 15 años o más de trayectoria de muchas personas se ve truncada fincándoles responsabilidad o incluso retirándolos del servicio. Se ha criminalizado mucho a los policías en ese sentido

y un aspecto que casi no se toma en cuenta es brindarles apoyo legal, psicológico y técnico.

Sin referencia: Dado que las policías ministeriales o de investigación dependen del Ministerio Público y de los procuradores, ¿también entrarían al mando único o estarían excluidas? La segunda pregunta es ¿cuál es la diferencia entre acreditación y certificación? Por último, en cuanto los protocolos de actuación que mencionaban, quisiera saber si están disponibles para el público o cómo se puede tener acceso a ellos, y si el tercer protocolo que se refiere a la policía procesal ya existe o aún lo están trabajando.

Juan Abraham Chávez, profesor de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo: Creo que el Estado es el responsable de capacitar a las policías para que actúen de manera científica, y quisiera compartirles lo que se está haciendo en el estado de Hidalgo. Hace algunos años se inauguró el Instituto de Formación Profesional en Pachuca, en el que los jóvenes que quieren ser policías tienen ahora la opción de cursar la licenciatura en Seguridad Pública, además se les da una beca mensual de \$6,000 mientras están estudiando como estímulo.

Víctor Inclán, abogado postulante: Necesitamos que la policía tenga credibilidad, la sociedad espera mucho de esta y tenemos problemas muy severos. La agente investigadora de la Fiscalía de Chihuahua decía que en ocasiones esos protocolos son difíciles de cumplir, pero debemos entender que estamos en el siglo XXI. Hoy, la gente que quiera pertenecer a un cuerpo de seguridad tiene que estar preparado para esas exigencias. Las cosas ya son diferentes, cuando nosotros estudiábamos se hablaba de un Estado de Derecho, hoy, con el cambio de paradigma, vivimos en un Estado democrático de Derecho, donde la sociedad participa. Repito, requerimos una policía que tenga esos estándares, pues hay que recordar que si bien se publica el 5 de marzo de 2014 el Código Nacional de Procedimientos Penales, en diciembre del mismo año se reformaron varios artículos y están por modificarse más; además, tenemos 346 criterios de interpretación para este nuevo sistema, entre tesis y jurisprudencias. Yo veo este proceso complicado, porque, como ya se señalaba, la actuación del primer interviniente es muy importante, y no hay que olvidar que están participando en esas actividades la Marina, el Ejército, la Gendarmería, la Policía Federal, las policías estatales y municipales y las nuevas policías comunitarias.

Guillermo Castillo, Dirección General de Estadísticas de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia del Inegi: Quisiera apuntar que, a la fecha, no tenemos estándares de generación de información estadística en materia delictiva. A partir de la creación del Subsistema de Información del Gobierno, Seguridad Pública y Justicia fue que comenzamos a ver qué tienen las policías, los ministerios públicos, los juzgados y el sistema penitenciario. Y aquí surge la primera complicación técnica: no contamos con un código penal único y existe una colección de más de 4,000 delitos, por lo que, en términos de comparabilidad, es muy difícil encasillar los delitos que hay en Chihuahua con los de Morelos. El primer paso fue hacer un catálogo nacional de delitos del fuero común con fines estadísticos y el Inegi sacó la norma técnica; con esto ya se puede incluir en un mismo grupo las conductas que se refieran, por ejemplo, a homicidios. Así es como el Instituto se encarga de estandarizar y homologar los datos, el problema es que no todas las policías cuentan con sistemas de recolección y procesamiento de información estadística, incluso la que se genera del Informe Policial Homologado cambia, porque hay corporaciones en las que el oficial es quien da la ubicación del hecho que está reportando, a eso se le llama imputación manual; otras, en cambio, trabajan a partir de las coordenadas que se generan en las llamadas al 066 o con las aplicaciones que tienen algunos estados como Puebla, Baja California, Morelos. Lo importante es que dentro de cada una de las policías –independientemente de si son policías únicas, coordinaciones interestatales o intermunicipales– se necesitan áreas de información estadística.

Juan Salgado, profesor-investigador del CIDE: Quisiera empezar con el tema del mando único. En realidad teníamos una iniciativa legislativa que provenía de la administración de Calderón, en la cual no se contemplaba incorporar a la policía ministerial o investigadora dentro de ese esquema. Más adelante, en febrero de 2013, el secretario de Gobernación se reunió con la Conferencia Nacional de Gobernadores y dijo que cada estado establecería los acuerdos de mando único que considerara pertinentes con sus municipios, de ahí que casi podemos afirmar que existen 32 modelos diferentes. Algunos pueden funcionar muy bien como en el caso de Chihuahua, donde sí se ve una integración en torno a las capacidades investigativas y de prevención de la policía. Ahora bien, debemos tener una legislación que sea lo suficientemente subsidiaria para que en la Federación, desde abajo hacia arriba y desde arriba hacia abajo, podamos encontrar los mecanismos de responsabilización policial que debe generar el mando único. En Chihuahua quedó muy claro que permanecen policías –sobre todo la municipal de Chihuahua que cuenta con muchas capacidades técnicas y certificación de CALEA⁴– que no tienen por qué desaparecer como tal y se les puede incorporar en un esquema jerárquico

⁴ *Commission on Accreditation for Law Enforcement Agencies.*

de mando, y que, en ese sentido, es posible tener una respuesta inteligente a cómo lograr una centralización de toma de decisiones y una descentralización operativa al mismo tiempo. Esto, a su vez, genera capacidades investigativas centralizadas y un modelo en el cual se puede pasar de un tipo de policía a otro, a partir de mecanismos de profesionalización integrados en el sistema. Me parece que ese podría ser el camino y que tenemos un buen ejemplo. Sin embargo, no lo he visto en la propuesta del PAN ni en la del PRI, a la del PRD no sé qué le pasó, en fin; hay en el debate legislativo actual un punto fundamental que debemos tratar.

Respecto de la diferencia entre certificación y acreditación, al certificar individualmente a los policías lo que estamos haciendo es quitar la manzana podrida del barril, pero no estamos trabajando sobre el barril que es el que permite que se pudran las manzanas. Un caso individual de corrupción o de uso indebido de la fuerza tiene detrás problemas de cadena de mando, ya que los policías actúan en un sistema de toma de decisiones. Con la acreditación podemos identificar esos problemas para una irregularidad policial, es decir, no solo nos concentramos en el policía visible, en la punta del iceberg, sino tratamos de ver hacia la cadena de mando dónde y cómo sucedió, y cuáles son los niveles de responsabilidad que hay. La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública sí da para pasar de un mecanismo individual de certificación hacia uno de acreditación institucional, que es al que deberíamos aspirar.

En relación con lo que se señaló sobre credibilidad, considero que tenemos que ser muchísimo más claros en las funciones policiales. Con las encuestas que hacemos o con los grupos de enfoque, advertimos que los ciudadanos tienen ideas completamente irreales de lo que debe hacer un policía en la calle, pues esperan desde que baje al gato del árbol, hasta que los salve de un delincuente peligroso. Ese es un rango de posibilidades muy amplio de actuación y genera una evaluación del desempeño de acuerdo a criterios que no necesariamente corresponden con la función policial, por lo que creo que ahí hay un tema de política de comunicación social muy importante.

Por último, sobre los estándares de información estadística, me parece que el Inegi ha hecho una gran labor. Yo trabajo mucho con la Encuesta de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal, en la que son evidentes los problemas generación de información; quizá en Benito Juárez o en San Pedro Garza no los hay porque cuentan con áreas estadísticas, pero es muy probable que 1,800 municipios no las tengan. Aparte de eso, hay un asunto que es de coordinación y de homologación, quién es el responsable de llevar la información al secretariado estatal, para que este la comunique al Secretariado Ejecutivo, que es de donde se integra, por decirlo de alguna manera, un sistema de información estadística paralelo al del Inegi. Y aquí tenemos un problema estructural serio: hay 32 modelos diferentes en el país, a partir de los cuales puede ser la Fiscalía, la Procuraduría,

la Secretaría de Seguridad Pública o quien el gobernador designe, el que se encargará de entregar esta información y cómo lo hará en términos de periodicidad, de calidad, porque ya ni siquiera es que tengamos distintos tipos delictivos de acuerdo a los códigos penales locales, sino también los niveles de agregación o desagregación con los que cada estado decide informar o no. Este es un punto fundamental de homologación del que, además de la parte policial, tiene que encargarse el Secretariado Ejecutivo.

Cuauhtémoc Vázquez González de la Vega, Director General Adjunto de Reforma Policial y Sistema Acusatorio, Sidepol, Policía Federal: En relación con la pregunta que nos hicieron sobre los protocolos de actuación que trabajamos en el grupo federal, el del primer respondiente son las funciones básicas que el policía debe realizar desde que se entera de la comisión del hecho delictivo hasta la preservación del lugar de los hechos, incluso el trabajo en la escena con los indicios cuando por alguna razón tenga que hacerse cargo de ello. La idea, como ya mencioné, es que ese protocolo se suba a la siguiente reunión del Consejo Nacional de Seguridad Pública para su aprobación y, en su caso, publicación. Estamos conscientes de las bondades que esto implica, así como de los riesgos, porque al hacerse público, ese documento lo van a tener las instancias policiales, pero también la defensoría, por ejemplo, y si la participación del primer respondiente no se apega a los estándares homologados, será un arma para los defensores que van a criticar la credibilidad de ese policía ante el Tribunal de enjuiciamiento. Por lo tanto, eso nos recalca aún más el compromiso con la capacitación y profesionalización en estos temas.

El segundo protocolo es el de la policía con capacidades para procesar el lugar de los hechos, en el cual se detallan las actividades en una escena del crimen, todo el trabajo de ubicación, levantamiento, embalaje y cadena de custodia de los indicios. Este no se presentará al Consejo porque todavía está en un proceso de sensibilización con las conferencias y con procuradurías, pero me parece que una versión de sus lineamientos va a estar disponible en breve en la página de la Setec. Y el tercero, el de la policía procesal, que tiene que ver con la custodia de salas, seguridad del imputado y sus traslados, está en el mismo recorrido de convalidarse por las entidades federativas y por el Consejo de la Judicatura Federal, la Conatrib, que ya le hizo algunos comentarios. No obstante, ese sí tendrá áreas reservadas, se darán a conocer solo cuestiones genéricas, ya que contiene una matriz de traslados, custodia del imputado, y eso no se puede hacer público por motivos de seguridad.

Para terminar, me gustaría hacer un comentario sobre el mando único y la unificación policial. Creo que es un algo que urge para dar certidumbre, buen rumbo a los recursos de infraestructura, equipamiento y capacitación, y contar con un servicio nacional de carrera

que sí funcione. Tenemos que tender hacia esos mandos únicos, a que haya 32 en el país, en lugar de los más de 2,500 que existen hoy en día. Unificar a las policías de investigación es otro tema pendiente y que se tiene que hacer, aunque no está ahora en un primer plano de la reforma y del mando. Hace un momento hablábamos de Chihuahua, que tiene unificada a la Fiscalía; sin embargo, no estoy totalmente de acuerdo con eso. Cuando tuve la oportunidad de ser investigador en el Inacipe, mi línea de investigación era precisamente la reingeniería a los sistemas de justicia de justicia penal en Latinoamérica y mi modelo planteaba lo contrario, que las procuradurías no tuvieran policía, sobre todo si se trata de fiscalías autónomas, que hacia allá va también la ley de PGR que ya se aprobó. Lo ideal sería que las policías preventivas con perfil proximidad, las de reacción y las de investigación estén unificadas en una sola cabeza estatal y federal, y dejar a las fiscalías como verdaderos entes persecutores del delito, alineando un poco el tema a una estructura de política criminal en un sistema acusatorio que indica que una autoridad es la que investiga, otra es la que acusa y una tercera es la que juzga. Sin duda, esa es una tarea que deberíamos abordar posteriormente.

Marcela González, Causa en Común: Solo quiero subrayar que en Causa en Común ha sido un gran reto generar indicadores para medir a la policía. Esa es una carencia, no existen indicadores, ni siquiera al interior de las instituciones de procuración de justicia o de las corporaciones policiales los hay, que se supone que tienen que reportar año con año acciones con base en estos, simplemente es un porcentaje y siempre ponen 100%. En México, en términos generales, no tenemos cultura de la medición; eso provoca que a la sociedad civil se nos haga muy complejo observar y, por lo tanto, proponer la tarea de las autoridades. Como bien decía por ahí algún compañero, estamos en el siglo XXI, este es un Estado democrático de Derecho, que implica que la sociedad civil, cada vez con más compromiso, incluso con sus propios medios, tiene que estar frente a las autoridades exigiéndoles transparencia. Y no hay que ver esto como “ya vinieron otra vez a cuestionar lo que hacemos”; no, tiene que ser algo que se gesticione y se vuelva natural en todo el país. Lo que sucede que estamos un poco retrasados en ello, pero vamos generando esa cultura poco a poco, y desde nuestra perspectiva es lo único que puede hacer que México se transforme.

Cynthia Gabriela Pérez Torres, representante de la Policía Estatal Única de Chihuahua: Los protocolos nos va a dar a los policías el estándar de calidad, nos va a ayudar en el proceso y a dar las respuestas a diferentes situaciones. Como comenté en un principio, sería muy importante para nosotros que en la creación de los protocolos se trabajara desde adentro y no tratando de solucionar un problema por fuera, es decir, que quienes

se encarguen de su elaboración estén en la calle al lado de un policía a fin de que vean el tipo de situaciones a las que nos enfrentamos y definan entonces cómo manejarlas, para que nuestra actuación no se salga de esos parámetros desde el punto de vista legal y que también sea un documento que dé protección al policía, porque a veces lo que se nos exige es difícil de cumplir en ciertas circunstancias.

Un último punto que quisiera comentar es que una cosa es que en el sistema anterior el juez “ayudara” al Ministerio Público para encaminar la investigación y otra es que ahora haya una ruptura entre el Poder Judicial y el Ejecutivo, y eso es lo que nos está sucediendo en Chihuahua. La procuración y la impartición de justicia son, de alguna manera, un equipo, perseguimos el mismo objetivo. No se trata de seguir con ese antiguo vínculo, pero tampoco debe haber un rompimiento porque se crean muchos conflictos, y he visto que a veces por asuntos casi personales las investigaciones no prosperan.

María Novoa, directora de Proyecto Justicia de CIDAC: Como vemos, aún estamos construyendo y desarrollando. La idea, como bien señalaba Marcela González, es que en la sociedad civil vayamos creando estos indicadores y sistemas de seguimiento y de evaluación, que nos permitan ir monitoreando no solo para criticar, sino más bien desde una perspectiva propositiva de apoyar a la autoridad en los diferentes niveles a generar las políticas públicas necesarias para este proceso tan importante de transformación del sistema de justicia penal en México.