



Embajada Británica
en México

POLICY BRIEF

cidac

POLICY BRIEF

Fortalecer las tareas de
investigación criminal en las
instituciones de procuración de
justicia y policiales.



PROYECTO JUSTICIA

RESUMEN

Con la finalidad de incorporar una perspectiva internacional para fortalecer la labor del policía cuando es el primer vínculo de los ciudadanos con el sistema de justicia, CIDAC, en colaboración con la Comisión Nacional de Seguridad (CNS), realizaron una visita de trabajo al Reino Unido, con el objetivo de identificar prácticas exitosas en las instituciones policiales. Uno de los factores de éxito de las investigaciones en Reino Unido es la concentración de las funciones de primer respondiente y de investigación en una misma institución policial. En el caso mexicano, las tareas del policía se encuentran separadas en instituciones de distinta naturaleza. Los datos e información disponibles evidencian una ausencia de capacidades institucionales respecto a la investigación criminal en las instituciones, lo que hace apremiante la necesidad de profesionalización y fortalecimiento de la policía en los tres órdenes de gobierno.

INTRODUCCIÓN

A partir de la reforma constitucional en materia penal de 2008, la policía tiene un papel prioritario el proceso penal; sin embargo, actualmente es percibida como el eslabón más débil del sistema de justicia y es una de las instituciones públicas con los índices más bajos de confianza ciudadana. Por ese motivo, reconociendo lo fundamental de la evaluación de las instituciones policiales CIDAC, con el apoyo de la Embajada Británica, desarrolló una *Metodología de Evaluación del Policía Primer Respondiente*, cuyo objetivo es el de medir el desempeño del policía en funciones de primer respondiente.

Como parte del mismo proyecto, con la finalidad de incorporar una perspectiva internacional para fortalecer la labor del policía cuando es el primer vínculo de



los ciudadanos con el sistema de justicia, el equipo de investigación de CIDAC, en colaboración con la Comisión Nacional de Seguridad (CNS), realizaron una visita de trabajo al Reino Unido. El objetivo de la visita fue identificar prácticas exitosas en las instituciones policiales en Reino Unido, particularmente relacionadas a la actuación del policía cuando es la primera autoridad en tener contacto con el sistema de justicia penal.

Para cumplir con ese objetivo, CIDAC y la CNS llevaron a cabo reuniones con actores clave y expertos en la materia, en las siguientes instituciones, además de observar audiencias públicas en materia penal:

- a) Mayor's Office of Policing And Crime (MOPAC)
- b) Police Foundation
- c) College of Policing
- d) Her Majesty's Inspectorate of Constabulary
- e) Doughty Street Chambers
- f) Oxford University

En el presente *policy brief* se exponen los principales hallazgos de la experiencia de Reino Unido en materia policial, particularmente cuando la policía es el primer contacto con el sistema penal. A partir de las mejores prácticas, se emiten recomendaciones aplicadas al contexto mexicano, con el objetivo de contribuir al fortalecimiento de la labor del policía en su importante rol dentro del sistema de justicia penal, y de esa manera contribuir a la construcción de un sistema de justicia eficiente y confiable.

LA FUNCIÓN DEL POLICÍA EN EL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL EN REINO UNIDO

La policía en el sistema de justicia penal y la investigación de los delitos

En Reino Unido, un factor fundamental para la eficiencia del proceso penal ha sido la concentración de las funciones tanto de prevención, como de investigación y de proximidad en una misma institución policial. Esto, además de facilitar la coordinación institucional, permite a las instituciones realizar una evaluación integral de las instituciones policiales en las distintas tareas que realiza.

Las instancias encargadas de la política en materia policial en Londres y el Reino Unido, como son la Oficina de Policía y Crimen del Alcalde de Londres (*Mayor's Office of Policing And Crime-MOPAC*) y la Oficina de Inspección de Policía de Su Majestad (*Her Majesty's Inspectorate of Constabulary*), han establecido como



principales objetivos de las políticas policiales: a) la prestación de un servicio policial más eficaz y eficiente dentro del sistema de justicia penal, y b) aumentar los niveles de confianza ciudadana.

La Oficina del Alcalde de Londres o MOPAC (por sus siglas en inglés) por ejemplo ha establecido como objetivo prioritario la reducción de los retrasos en el proceso penal en un 20% para, de esa manera, garantizar que las víctimas de delitos reciban justicia pronta.

El policía como primer respondiente, al intervenir o tener noticia de un hecho delictivo, debe de realizar inmediatamente los actos de investigación criminal necesarios y recabar la evidencia suficiente para presentar el caso ante el *Crown Prosecution Service* (institución de procuración de justicia en el Reino Unido). De igual manera, el policía puede determinar el establecimiento de mecanismos alternos, lo que contribuye a una disminución de la carga de trabajo en las Cortes.

El *Crown Prosecution Service* es la institución que determina si un caso debe ir o no a juicio ante una Corte, con base en la evidencia presentada y la investigación realizada por la policía en un primer momento. Esta institución no lleva a cabo ningún tipo de acto de investigación, su labor se enfoca en analizar las investigaciones realizadas por la policía y, de ser el caso, formalizar la acusación ante una Corte. Como consecuencia, toda la responsabilidad de la investigación y de la obtención de las evidencias recae en el policía, quien funge como primer respondiente. De esa manera, en principio, únicamente las investigaciones sólidas y con evidencia suficiente llegarían a las Cortes.

Esta práctica en el Reino Unido ha llevado a que las instancias evaluadoras hayan establecido estándares de eficacia y eficiencia de la policía en el sistema penal, pues de ellos depende en gran parte la celeridad con la que un proceso pueda llevarse a cabo y, por su puesto, si un caso tendrá éxito en términos de satisfacción de las víctimas y de no generar impunidad.

A diferencia del sistema mexicano, en caso de que la policía en funciones de primer respondiente incurra en alguna conducta que vulnere los derechos de las personas detenidas o impacte directamente en el proceso, tal situación no es conocida ni resulta por la o el juez en una audiencia penal. Como consecuencia (entre otros motivos), existe una mayor celeridad en las audiencias y en el proceso penal en general. Esto quiere decir que en el procedimiento penal del Reino



Unido, una violación legal o procesal por parte de la policía en el momento de la detención no implicará por sí misma la liberación de una persona ya que si la policía, después de tener el visto bueno del *Crown Prosecution Service*, han la acusado legalmente de un delito, la única decisión que puede tomar un tribunal es si se le remite a prisión o si se libera bajo fianza (libertad condicional). Esta decisión no depende de la legalidad de la detención por parte de la policía, sino de los criterios establecidos en la Ley de Fianzas (*Bail Act 1976*).

Lo anterior no quiere decir, sin embargo, que no existan mecanismos de rendición de cuentas cuando la policía incurre en abuso de autoridad. En primera instancia, las personas detenidas y las evidencias recabadas deben ser presentadas de manera inmediata ante el Sargento de la corporación policial, quien analizará el contexto en que se realizó la detención y la recolección e evidencias, y determinará en un primer momento si la detención es válida y las evidencias suficientes para llevar el caso ante el *Crown Prosecution Service*. Por otro lado, el Reino Unido cuenta con mecanismos sólidos para responsabilizar a los agentes de policía cuando hay una violación al proceso o los derechos de las personas. Existe, por ejemplo, la posibilidad de demandar a los policías en los tribunales civiles; está además el *Police Complaints Commission*, institución independiente que investiga los casos de abuso de autoridad y mal servicio por parte de la policía.

Legitimidad y confianza ciudadana

La legitimidad y la confianza ciudadana en la policía es uno de los temas más importantes para la evaluación y las políticas públicas en materia policial en el Reino Unido. Por este motivo, una de las principales estrategias de MOPAC para mejorar el sistema de justicia penal es establecer mecanismos de justicia procesal. Es decir, se busca no solo la eficiencia y la eficacia en el proceso, sino que exista una sensación por parte de los ciudadanos de que el proceso fue justo, independientemente del resultado en el proceso o de la sentencia.

Académicos que han estudiado la legitimidad de la policía en el Reino Unido, consideran que es fundamental enfocarse en la forma en que los agentes de policía se comportan con los ciudadanos (víctimas y acusados) cuando se desempeñan como primer respondiente. Para mejorar la experiencia de las víctimas y acusados en el Sistema de Justicia Penal, el comportamiento de la policía en los primeros momentos es fundamental. Cuando un oficial de policía



explica el procedimiento y las acciones que se llevarán a cabo, esto repercute favorablemente en la percepción de transparencia y en la legitimidad de la policía.

Sin embargo, para motivar a los oficiales de policía a comportarse de una manera diferente, no basta con forzarlos, sino que es necesario hacerlos conscientes de la importancia de su trabajo y la necesidad de los cambios en su comportamiento hacia los ciudadanos, además de fortalecer el servicio profesional de carrera y mejorar las condiciones de trabajo. Para lograr dichos cambios, es necesario implementar una estrategia que impacte a las corporaciones policiales desde abajo, es decir, que no sea dirigida sólo a altos perfiles, pues los oficiales de policía operativos son el primer contacto con los ciudadanos.

Por otro lado, un factor clave en la construcción de confianza y legitimidad en la policía de Reino Unido, es la evaluación externa a través de mecanismos gubernamentales sólidos. Cuando un ciudadano tiene una mala experiencia con la policía, tiene la posibilidad de recurrir a una instancia externa que investigue objetivamente. Además, para lograr el proceso de transformación de la policía como primer respondiente, es importante contar con un diagnóstico de la percepción pública sobre la policía y su desempeño. Por ello, las instituciones encargadas de la política policial en Reino Unido.

Mecanismos de seguimiento, evaluación y mejora continua

Como se ha mencionado anteriormente, en el Reino Unido uno de los principales objetivos de las políticas públicas en materia policial y de justicia es, por un lado alcanzar altos niveles de eficiencia y eficacia de la labor de la policía dentro del proceso y, por el otro, construir legitimidad y confianza ciudadana hacia las instituciones policiales.

El *Mayor's Office of Policing And Crime* y *Her Majesty's Inspectorate of Constabulary* son dos de las instancias que se encargan de dictar las políticas en materia policial, y de la evaluación y seguimiento del desempeño de la policía en Reino Unido. Por su parte, en 2012 nació el *College of Policing* (Colegio de Policía), con el objetivo de estandarizar y establecer políticas de formación en las 43 fuerzas policiales de Inglaterra y Gales.



El MOPAC establece los objetivos de seguridad pública en Londres en el *Police and Crime Plan* (Plan de Policía y Crimen). Este plan está basado en consultas a la ciudadanía y víctimas de delitos. Su principal objetivo es mejorar la efectividad y eficacia de la labor de la policía en el sistema criminal. Para que las corporaciones policiales cumplan con los objetivos planteados en el plan, el MOPAC ejerce control a través del presupuesto. En particular, por lo que respecta a la policía en funciones de primer respondiente, MOPAC busca la prestación de un servicio policial más eficaz, más eficiente y más confiable. El objetivo final, como se mencionó anteriormente, es reducir los retrasos en el sistema en un 20% para garantizar que las víctimas de delitos reciban justicia rápida.

Sin embargo, el MOPAC no cuenta con un mecanismo específico de evaluación del desempeño de los policías. Pero han establecido una serie de indicadores para medir el desempeño de la policía en el sistema de justicia penal. Dichos indicadores permiten a MOPAC monitorear el progreso de la Policía Metropolitana en contraste con los objetivos establecidos en el *Police and Crime Plan*. La información obtenida es publicada en su sitio web, • la cual es procesada por analistas, quienes tienen acceso directo a los registros de las instituciones policiales y cruzarla con información que es enviada por el Ministerio de Justicia.

Como consecuencia de los objetivos planteados en su Plan, MOPAC ha encontrado una brecha en el desempeño de la policía como primer respondiente, que consiste en que los agentes de policía buscan actuar rápidamente (tratando de lograr efectividad y eficiencia), pero su desempeño es deficiente o insatisfactorio al recabar evidencia. MOPAC está tratando de superar esta brecha proporcionando a los oficiales de policía herramientas como el uso de cámaras y con entrenamiento.

Otro de los objetivos del Plan de Policía y del Delito es mejorar la forma en que la policía registra delitos, lo que permite una mayor transparencia de sus acciones. La policía está utilizando cámaras fotográficas en los uniformes de los oficiales, lo que dota de mayor certeza a la labor policial, así como para fortalecer las pruebas que se presentarán en la audiencia.

Respecto a la capacitación y mejora continua del desempeño policial en el Reino Unido, El *College of Policing* es un cuerpo profesional que tiene como finalidad certificar las habilidades del personal policial. Esta institución tiene dos objetivos: estandarizar los procesos de formación en las 43 fuerzas policiales de



Inglaterra y Gales e identificar las nuevas demandas sociales para adaptar el trabajo de la policía a las necesidades de la población británica. Para fines de capacitación, el *College of Policing* diseña y difunde materiales de capacitación tales como manuales, guías y protocolos, al mismo tiempo que lleva a cabo capacitaciones.

Por su parte, *Her Majesty's Inspectorate of Constabulary* es una institución independiente de las instituciones de policía que mide los procedimientos, las estructuras y la calidad de la capacitación. Su principal objetivo, como el de MOPAC es lograr que la policía sea más eficiente y eficaz. Respecto a la evaluación policial, esta supervisión externa contribuye a la mejora continua de las fuerzas policiales. La herramienta más poderosa para lograr la mejora continua, de acuerdo con esta institución, es reportar los resultados de sus evaluaciones al público.

Her Majesty's Inspectorate of Constabulary tiene la facultad de pedir información a las corporaciones policiales. Por tanto, la evaluación que realizan consiste en dos fuentes: a) revisión de las estadísticas del sistema de justicia penal; y, b) encuestas ciudadanas de percepción. Después de realizar una evaluación, esta institución emite recomendaciones a las fuerzas policiales. Aunque no cuenta con la facultad legal de obligar a su cumplimiento, las corporaciones policiales generalmente cumplen con las recomendaciones.

EL CONTEXTO EN MÉXICO

Como lo establece la Constitución, el principal objetivo del sistema penal acusatorio en México es el de contar con una justicia más eficaz, eficiente, transparente y que garantice el respeto de los derechos de las víctimas e imputados. Esto convierte a la investigación criminal en la piedra angular del sistema de justicia. Uno de los mayores retos durante ocho años de implementación y en los meses de operación del sistema acusatorio, ha sido precisamente el de fortalecer la investigación y a las instituciones que tienen a su cargo tal función.

La reforma penal de 2008, implicó una transformación de las funciones del policía y de su relación con el Ministerio Público. A partir de entonces, **la Constitución establece que la investigación de los delitos corresponde a los policías** bajo el mando y dirección del Ministerio Público. Esta transformación convirtió al policía



en un actor fundamental en el sistema de justicia penal, pues **el correcto funcionamiento del procedimiento penal está condicionado a contar con las capacidades policiales necesarias para realizar una investigación científica de los delitos.**

El cambio de modelo procesal trajo consigo el perfeccionamiento de procedimientos, técnicas y protocolos de actuación por parte de los operadores. Tal transformación implica una profunda especialidad y pericia en las actuaciones que desempeñan; en el caso específico de la policía, las instituciones policiales tienen la responsabilidad de formar a los policías en las nuevas funciones de investigación.

De acuerdo con la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, las instituciones policiales deben desarrollar, cuando menos las funciones de a) investigación; b) prevención; y c) reacción. La misma norma establece que las unidades de policía encargadas de la investigación de los delitos se ubicarán en la estructura orgánica de las instituciones de procuración de justicia, o bien, en las instituciones policiales, o en ambas, en cuyo caso deberán coordinarse.

Actualmente las tareas del policía se encuentran separadas en instituciones de distinta naturaleza. La policía de investigación depende de las instituciones de procuración de justicia, mientras que la policía preventiva -que en el sistema de justicia penal tiene el rol de primer respondiente-, está adscrita a instituciones de seguridad pública.

El policía, en su rol de primer respondiente se convierte en el primer eslabón en el proceso penal y, por regla general, es el vínculo entre los ciudadanos y el sistema de justicia. Al ser la primera autoridad que acude al lugar de los hechos o hallazgos, principalmente para realizar detenciones en flagrancia, dar auxilio a las personas que así lo requieran y garantizar las condiciones para que el personal técnico pueda procesar el lugar de los hechos y recabar la evidencia necesaria, lo convierte en el detonador de la investigación criminal.

Por su parte, es la policía de investigación la que, bajo la coordinación del ministerio público, llevará a cabo los actos y diligencias de investigación necesarios. Esto implica la posibilidad de que el ministerio público enfoque sus esfuerzos en llevar a cabo el litigio del asunto y la formalización de las investigaciones.



Para que este esquema sea funcional, se requiere de un alto grado de coordinación entre todos los operadores que están relacionados con la investigación –primer respondiente, policía de investigación y ministerio público-, además de contar con las capacidades necesarias para cumplir con su labor.

En el contexto del sistema acusatorio, para los fines de la investigación criminal, la coordinación institucional tiene que ser necesariamente más estrecha y coordinada, pues se está ante un sistema que exige una verdadera investigación.

DIAGNÓSTICO

Los datos e información disponibles evidencian serias carencias institucionales por lo que hace a la investigación criminal, lo que vuelve apremiante la necesidad de la profesionalización y fortalecimiento de la policía en los tres órdenes de gobierno.

Por un lado, la policía que desempeña el papel de primer respondiente no cuenta con las capacidades e insumos necesarias para llevar a cabo su función. Por el otro, la policía de investigación tampoco cuenta con las aptitudes que el sistema acusatorio exige para llevar a cabo investigaciones criminales de calidad. Lo anterior se ha traducido en que el Ministerio Público continúe realizando la investigación sea quien lleve a cabo diligencias directamente, a pesar de que sus funciones, a diferencia del sistema tradicional, deben ser de coordinación y liderazgo.

De acuerdo con la evaluación realizada por CIDAC en su reporte *Hallazgos 2015*, sólo el 11% de la policía de todo el país había recibido capacitación en el sistema acusatorio. Esto sumado al hecho de que la policía hoy es percibida como el eslabón más débil del sistema de justicia penal y como una de las instituciones públicas con menor índice de confianza por parte de la ciudadanía – de acuerdo con la última ENVIPE.

el 10.4% no confía nada en la Policía Federal, 14.4% en el la policía estatal y 19.3% en el de la policía municipal



Lo anterior no solo pone en riesgo la adecuada operación del sistema de justicia penal, sino que compromete los derechos de la ciudadanía.

De la aplicación piloto de la *Metodología de Evaluación del Policía Primer Respondiente*, algunos hallazgos confirman lo anteriormente planteado. Aunque la mayoría de los policías consideran estar preparados para realizar el procesamiento del lugar de intervención, los ministerios públicos los contradicen, al mismo tiempo que consideran que la policía no cuenta con las capacidades técnicas para realizar entrevistas a testigos. Ambas instituciones coinciden en que los policías no cuentan con el material básico para procesar evidencia.

Por su parte, las unidades de investigación no son capaces de lograr investigaciones científicas sólidas que esclarezcan los hechos ni tampoco de identificar a los probables responsables. Lo anterior ha empezado a ver sus consecuencias, pues se ha empezado a generar un importante rezago en las procuradurías de justicia. Esta ausencia de una investigación científica y de calidad que de respuesta a las demandas ciudadanas, se refleja en los altos índices de impunidad percibidos. Tan solo durante el año 2014, de acuerdo con los usuarios del sistema penal, en el 53.8% de las investigaciones iniciadas "no pasó nada" o no se resolvió la denuncia. Lo anterior puede explicar los altos índices de cifra negra, que oscilan entre 90% y 93%.

Como lo hemos mencionado, para lograr investigaciones sólidas, la coordinación del policía con el ministerio público, quien tiene la dirección funcional de la investigación, es primordial. Respecto a este tema, la mayoría de los policías considera que hay una ausencia de coordinación con el ministerio público y que no existen criterios homologados para realizar su trabajo. Al mismo tiempo, más de la mitad de los ministerios públicos considera que hay deficiencias generalizadas en la coordinación con la policía.

En resumen, existen aun demasiadas lagunas en relación a la intervención de los policías por lo que hace a la investigación de los delitos, tanto en la policía adscrita a las procuradurías, tanto en la policía primer respondiente, lo que afecta de manera importante el funcionamiento del sistema penal en su conjunto.

RECOMENDACIONES

Para alcanzar los estándares que el sistema acusatorio exige, es fundamental el fortalecimiento de la investigación criminal que, a pesar de ser uno de los pilares



del actual sistema penal, hoy se encuentra debilitada. En este contexto, tanto las procuradurías tanto las instituciones y corporaciones policiales tienen el desafío de lograr consolidar modelos de investigación que logren una eficiente persecución de los delitos y garanticen el pleno respeto a los derechos humanos de las víctimas e imputados.

Bajo este panorama, CIDAC considera fundamental llevar a cabo un diagnóstico integral tanto de las instituciones de procuración de justicia como de las instituciones policiales, a fin de identificar las fortalezas y debilidades y de esa manera establecer modelos de trabajo que atiendan las necesidades de los operadores y las instituciones y garanticen una investigación eficiente.

Una investigación criminal íntegramente sólida y eficiente, con una distribución de tareas entre los operadores, puede alcanzarse estableciendo un modelo como el existente en el Reino Unido. Es decir, que sea una misma institución policial la que tenga a su cargo las labores de primer respondiente, así como hacerse cargo de la investigación de los delitos; mientras que las fiscalías concentren sus esfuerzos en formalizar las investigaciones realizadas por la policía y plantear los casos ante los juzgados.

Sin embargo, la implementación de un modelo de trabajo de tales alcances requiere realizarse en distintas etapas en las que progresivamente se fortalezca la investigación. En ese sentido, CIDAC propone la evolución del modelo de trabajo de investigación criminal se desarrolle en distintas etapas:



1

Diagnóstico integral de las instituciones de procuración de justicia y policiales, para identificar fortalezas y debilidades y de esa manera establecer un modelo de trabajo base.

2

Establecer en las procuradurías un modelo de trabajo basado en la separación de procesos, que permita la discriminación de casos de acuerdo a su complejidad. Para ello, el modelo de gestión en las procuradurías debe contemplar un registro único de los casos que permita conocer de manera integral la totalidad de casos atendidos, así como contemplar las siguientes áreas:

- Atención temprana: que canalice racionalmente los casos para su debido tratamiento.
- Medios Alternativos de Solución de Conflictos
- Despacho masivo: que de trámite asuntos que tienen escasa o nula posibilidad de encontrar al probable responsable e iniciar la acción penal ante los tribunales, y que sistematice información que puede ser de utilidad para establecer líneas de investigación.
- Unidades de investigación criminal: Conformadas por equipos de trabajo o células de investigación conformadas por el fiscal, su auxiliar jurídico y la policía de investigación. Estas unidades llevarán a cabo la investigación solamente de los delitos que por su complejidad así lo requieran, de manera que se garantice un análisis profundo, oportuno y efectivo de los casos que ingresen.

De manera paralela el modelo debe contemplar un esquema sólido de coordinación con la policía primer respondiente

3

Una vez implementado el modelo base en las procuradurías, es necesario realizar un seguimiento de los resultados. En la medida en que el modelo genere resultados positivos en términos de eficiencia y eficacia, éste debe evolucionar hacia un esquema de trabajo en que la policía adscrita a la procuraduría se haga cargo de la investigación, en apoyo de un equipo conformado por analistas y peritos. El esquema planteado debe realizarse de manera gradual por tipo de delito, iniciando por los delitos no graves.

Bajo este esquema el fiscal o ministerio público enfocará sus esfuerzos en la formalización de la investigación ante los tribunales, realizando un papel más jurídico que de investigación.

4

Una vez que se hayan consolidado las capacidades de investigación en la policía adscrita a las procuradurías, deberá transitarse a un nuevo modelo de trabajo, tomando como referencia el modelo británico, en el cual las funciones policiales -tanto como primer respondiente como de investigación- se concentren en las instituciones de seguridad pública.

Esta concentración debe establecerse bajo un esquema de especialización, en que las funciones como primer respondiente y de investigación se encuentren delimitadas.

Este esquema permitirá no solo descongestionar el trabajo de las procuradurías, sino una coordinación más integral entre las instituciones, lo que permitirá fortalecer la investigación criminal.