



Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

www.juridicas.unam.mx

III. LA TRANSICIÓN EN CHIHUAHUA: DE UNA JUSTICIA PENAL COLAPSADA A UN PROCEDIMIENTO ACUSATORIO Y ADVERSARIAL

Chihuahua desde 2004, junto con algunas entidades federativas de nuestro país, está inmersa en una reforma del sistema de justicia penal. Sin embargo, a diferencia de los otros estados se encuentra avanzando, por haber implementado e instrumentado de manera integral, en todo el territorio estatal, el citado sistema acusatorio y adversarial. El 1o. de enero de 2007, la reforma entró en vigor en la primera zona que abarca la capital y siete municipios, en enero de 2008 la vigencia le correspondió a la segunda zona que comprende Ciudad Juárez y cuatro municipios más. En el resto del estado se implementó a partir del 1o. de julio de 2007.

La sustitución del sistema inquisitivo por uno de raigambre acusatorio, la separación de funciones entre la investigación y el enjuiciamiento penal, la corresponsabilidad de la investigación entre las policías y el Ministerio Público; la creación de los jueces de garantía instaurando el control judicial sobre los actos de investigación, y, la instalación de los juicios orales; constituyen algunos aspectos sustanciales muy similares a las reformas de la Constitución federal mexicana, que fueron aprobadas por el Congreso de la Unión durante febrero de 2008. Sin duda estos importantes cambios legislativos de 2005-2006, en Chihuahua, obligaron a establecer también las anheladas transformaciones estructurales de las instituciones que organizan y administran ahora el sistema policial, el sistema de investiga-

ción criminal y los sistemas de procuración e impartición de justicia sin olvidar el de ejecución de sanciones penales.

Actualmente existe consenso social acerca de que el tradicional sistema de justicia penal en México no brinda a la comunidad los resultados que espera, por la lentitud con la que se resuelven los casos, existe una doble victimización, violaciones a los derechos humanos y al debido proceso penal. Las causas de estos problemas, sus raíces, son bastante profundas y tienen relación con aspectos estructurales del diseño de modelo de justicia que en Latinoamérica tiene muchos años.

Las razones descritas fueron suficientes para que en Chihuahua existiera la voluntad del titular del Poder Ejecutivo, de establecer como política pública la reingeniería total, creando un nuevo sistema de justicia penal, a través del proceso integral de reforma, cuya meta fue consolidar una justicia penal de calidad, eficaz, eficiente, moderna, que garantice el respeto a los derechos humanos y en la que la ciudadanía tenga confianza.

1. Implicaciones estructurales

Cuando se trata de analizar la relación entre las estructuras del sistema penal tradicional que impera en México y el nuevo sistema de justicia penal que a nivel constitucional ha sido creado, parece necesario situarse sobre todo en el contexto de un país y en una época determinada y sacar después las conclusiones que parezcan oportunas.

Las implicaciones estructurales están relacionadas básicamente con el colapso del sistema tradicional y la transición hacia un nuevo modelo de justicia penal. Las siguientes características conceptuales y deseables en la operación de este modelo de justicia como: eficiencia, eficacia, rapidez en la simplificación de los trámites y reducción en los plazos para resolver los conflictos; necesariamente deben acompañarse en una relación simbiótica, la capacitación y profesionalización de los operadores.

Ahora, no hay que olvidar, que el éxito de un proyecto de reforma integral a un sistema penal exige, indefectiblemente una planificación adecuada y un consenso entre gobierno y comunidad para su construcción, desarrollo, implementación y evaluación. En nuestra entidad, los tres poderes dieron inicio a la reforma integral impulsada por el gobernador del estado, bajo reglas precisas y claras, elaborando una agenda legislativa acompañada de un programa académico de capacitación que abarca desde la profesionalización de la policía de investigaciones hasta la especialización de peritos, agentes del Ministerio Público, defensores, abogados, jueces, etcétera. La planeación estratégica inició en 2005 con la reforma estructural y funcional del Ministerio Público del Estado de Chihuahua, que parte de una visión integral de los derechos humanos.

No obstante, debemos apuntar, que cualquier cambio que se introduzca en el sistema es afectado por complejas estructuras de organización y administrativas del sistema tradicional. La superación de estos retos para los operadores jurídicos son de vital importancia. Estos obstáculos se advirtieron en nuestro estado desde el diagnóstico preliminar, por esa razón fue indispensable la creación y desarrollo de condiciones previas que facilitaron la transición al cambio. Desde el inicio, debe tenerse muy claro que la envergadura de una reforma integral a la justicia penal en México, abordará tres problemas principales: a) el incentivo para iniciar la reforma, b) el proceso de implementación, y c) la evaluación.

En Chihuahua, la sustitución de añejas estructuras que han cambiado por innovadoras formas de organización y administración en la procuración de justicia, como las unidades de atención temprana, los centros de justicia alternativa y las unidades de investigación criminal; las unidades especializadas en preservación de la escena del crimen, las unidades especializadas de atención a víctimas del delito, la unidad de gestión común y de administración, facilitan y garantizan el acceso a la justicia de los ciudadanos. Ya que, el Ministerio Público replantea el sistema de investigación y de persecución penal; flexibiliza los trámites de la denuncia o querella,

sus procedimientos, utilizando tiempos breves para la resolución de los casos. La función de investigación de los delitos es desarrollada a partir del respeto a los derechos humanos. El Ministerio Público se está convirtiendo en un verdadero conductor jurídico que administra investigaciones imparciales, objetivas y profesionales; puesto que, quedando clara la corresponsabilidad que en la investigación criminal tiene con la policía, ésta puede llevar a cabo desde la comisión de un delito indagaciones oportunas y rápidas. Además, plantea la imputación penal ante los jueces de garantía o tribunal de juicio oral, previa obtención, en la etapa de investigación preliminar, de elementos o datos de la investigación que en su momento producen pruebas técnicas y científicas que son desahogadas ante los jueces.

En efecto, las unidades de atención temprana y los centros de justicia penal alternativa son estructuras que simplifican los trámites y garantizan un rápido acceso a la justicia de los ciudadanos. Puesto que, con el apoyo de la tecnología avanzada desarrollan procedimientos alternativos a la justicia punitiva y estos han permitido descargar el sistema judicial, disminuyendo también la proporción de las investigaciones preliminares, obteniendo el ciudadano en tiempos breves la solución del conflicto penal, colmando las víctimas sus necesidades derivadas del daño causado por el delito.

Conviene subrayar, en este punto que la justicia alternativa quedó reconocida y plasmada en el CPP de Chihuahua, en el título primero, capítulo único denominado “Principios, derechos y garantías”, donde por primera ocasión una ley procesal penal incorpora a sus procedimientos penales reforzando una política criminal preventiva, aspectos sustanciales que permiten alcanzar una justicia restaurativa de calidad para las partes.

Ya que, el artículo 23, hace referencia a la justicia restaurativa, indicando:

Para la solución de las controversias materia del presente Código, se adopta el Principio de Justicia Restaurativa, entendido co-

mo todo proceso en el que la víctima u ofendido y el imputado, o condenado, participan conjuntamente, de forma activa, en la resolución de las cuestiones derivadas del delito, en busca de un resultado restaurativo. Se entiende por resultado restaurativo, el acuerdo encaminado a atender las necesidades y responsabilidades individuales y colectivas de las partes y a lograr la integración de la víctima u ofendido y del infractor en la comunidad en busca de la reparación, la restitución y el servicio a la comunidad.

Expresando claramente, que el Ministerio Público para lograr la justicia restaurativa utilizará como medios: “la mediación, la conciliación, la negociación, entre otras”.

Igualmente, los citados nuevos esquemas de organización y administración, ha contribuido a regular la demanda del servicio de procuración de justicia y, en dos años con seis meses de implementación los resultados observables son satisfactorios: puesto que, en justicia alternativa fueron resueltos más de 31,646 casos.

En consecuencia, las mencionadas estructuras y su operación, han reducido las cargas de trabajo de las unidades de investigación y de los juzgados de garantía y de los tribunales de juicio oral; además, existe una importante reducción en la población penitenciaria (84% en comparación con 2006) no sólo por los procedimientos penales alternativos; sino también por el empleo de medidas cautelares diversas a la prisión preventiva que en este modelo constituye la excepción y no la regla como en el sistema tradicional.

Hasta este momento, la justicia alternativa como eje fundamental del nuevo sistema penal en Chihuahua, durante el procedimiento penal que da inicio a la investigación, está bajo constante escrutinio y evaluación; dado que, si hay exceso en la demanda del servicio por los resultados positivos obtenidos, deben realizarse los ajustes necesarios para evitar el colapso de las estructuras y funciones que operan este modelo alternativo.

2. Capacitación

Dentro de ese contexto, el sistema penal en México, en sus estructuras y funciones debe tener ya una transformación en su sentido más profundo. El quehacer cotidiano de aplicación de las nuevas leyes, procedimientos, técnicas y métodos por los operadores jurídicos del sistema procesal penal, tendrá que caracterizarse por la transparencia y el trato digno a los protagonistas del drama penal.

Estamos convencidos, que la creación y rediseño de nuevas estructuras, ha sido la solución idónea de mediano y largo alcance, para dar un paso más en la modernización de la justicia y en el fortalecimiento de la sociedad civil para colaborar con la autoridad en la lucha contra la impunidad. La idea de transformación estructural y sistémica, ha sido el gran desafío en nuestra entidad, que abordó el problema bajo en enfoque multidimensional, destacando: la dimensión normativa, la dimensión financiera y administrativa, la dimensión informática, la dimensión estadística, pero muy particularmente, la capacitación. Dado que, bajo esta postura se fortalece el desarrollo institucional y humano. De esta manera, la capacitación sistémica y sistemática debe ser contemplada por el gobierno como política pública, asumiendo ese compromiso con responsabilidad y generando acciones que conduzcan a capacitar para el cambio, capacitar durante el cambio y luego generar mecanismos institucionales de capacitación permanente.

Pero creo que como premisa principal, resulta de capital importancia admitir, que el eje central y el nuevo paradigma de un modelo de justicia penal como el que deriva de la reforma a la Constitución federal y el que se implementó en Chihuahua, son las exigencias de una educación jurídica orientada a la construcción de una capacitación integral y sistemática de los operadores jurídicos. Este punto constituye el gran reto del estado y en gran parte, el éxito que pueda tener en el proceso de implementación el nuevo modelo de justicia penal en México. Esto fue innegablemente, el planteamiento que dominó en

Chihuahua al elaborarse la agenda legislativa y que prevalece hasta nuestros días. Pero me parece que, también desplazará en todo el país al tradicional sistema de enseñanza del derecho, al menos en el área de las ciencias jurídico-penales. Desde luego que para los operadores del nuevo sistema penal, el modelo de enseñanza y su metodología tendrán que ser diferentes.

En México, el sistema procesal penal vigente no contiene incentivos para adquirir nuevos conocimientos, habilidades o destrezas y tampoco requiere de una mayor perfección profesional en virtud de que no premia ni sanciona la ausencia de preparación jurídica. Como lo menciona Andrés Baytelman en su artículo “Curso sobre instrumentos para la implementación de un sistema acusatorio oral” el sistema inquisitivo:

...Es sobrecedoramente indulgente con la ineptitud, la ignorancia y la falta de destreza de abogados y jueces. Principalmente favorecido esto por la escrituración y el secreto, un abogado puede... responder en la calma de su oficina tras consultar un manual... probablemente la destreza que más competitividad le otorgue sea desarrollar su habilidad para establecer buenas redes de funcionarios en los tribunales y —de policías— fuera de ellos... Los jueces, por su parte, gozan del refugio de su despacho y escasamente deben rendir cuentas por sus decisiones; así, pueden con total impunidad rechazar el más perfecto argumento jurídico sin haber jamás llegado a entenderlo...

Pues bien, estos mismos argumentos pueden trasladarse al ámbito de los jueces, ministerios públicos, policías y peritos. En el sistema acusatorio que perfila la reforma constitucional en México, a partir de los principios de igualdad y de contradicción también obliga a estos operadores a cambiar sus métodos de trabajo entrando en un esquema no sólo de competencia que conduce a mejores prácticas en sus tareas de investigación y acusación. Particularmente, el fiscal y el policía al convertirse en corresponsables de la investigación, en esa medida sus trabajo entra bajo el “escrutinio público”

en los procedimientos penales orales y, en consecuencia, en una rendición de cuentas a la comunidad del resultado de sus tareas de combate a la impunidad; sobre todo cuando que, este modelo de manera espontánea responsabiliza bajo un eficiente sistema de administración a cada policía o Ministerio Público de los resultados de un caso en un juicio público y oral.

De manera que, como lo sostiene el autor citado, el sistema acusatorio que contempla la reforma procesal penal en México, tiene grandes incentivos comunitarios particularmente: uno de ellos, capturan la atención de la comunidad, catalizan la discusión social, moral y política, se convierten en una vía de comunicación entre el estado y los ciudadanos... La publicidad de los procedimientos judiciales instala la vida de los tribunales dentro de la convivencia social. Estas cuestiones, evidentemente conducen a la innegable capacitación sistemática e integral de los operadores, y actuar en consecuencia, a través de un adecuado sistema de evaluación, cuando exista indolencia u omisión en la capacitación y preparación de los integrantes del sistema penal.

Estas cuestiones sustanciales proporcionan la oportunidad de reflexionar sobre el tema: dentro de nuestra cultura jurídica aún hay quienes no han tomado realmente con seriedad y responsabilidad la capacitación de los operadores del nuevo sistema penal. En Chihuahua la capacitación sistemática ha iniciado sólo recientemente a partir de la aprobación de las leyes penales que integran el nuevo modelo de justicia penal; luego entonces, hemos advertido durante su operación que varios problemas o deficiencias en el manejo de los casos, se han presentado por la insuficiente capacitación en diversas áreas del conocimiento que son indispensables en las nuevas funciones y estructuras que caracterizan al sistema penal. La defensa penal pública y el Ministerio Público, los jueces y la policía tienen algunos prejuicios intelectuales que no permite ningún esfuerzo espontáneo de capacitación adicional. Algunos de estos operadores y los abogados penalistas, no han contado

más que con un precario, desarticulado e insuficiente programa de capacitación orientado únicamente hacia las reglas de la litigación oral. Quedando ausentes otras áreas del conocimiento que impactarán los resultados de los procedimientos penales orales: algunas materias como el derecho penal, la criminalística, la criminología, la argumentación jurídica y forense, la prueba y, el tema de los derechos humanos. Entendemos que, como el resto de los procesos jurídicos, en un país como el nuestro la cultura de la capacitación debe gradualmente ir dando frutos; sin embargo, tiene una enorme relevancia su construcción teórico-práctica.

A nivel nacional, el Instituto Nacional de Ciencias Penales ha realizado un esfuerzo importante, de éxito en la programación de capacitaciones para diversos sectores, principalmente, el sector académico y gubernamental. Como podemos observarlo en los anexos finales del volumen denominado *Los desafíos en la capacitación de los agentes del Ministerio Público ante la reforma constitucional en materia penal*, de Gerardo Laveaga y Álvaro Vizcaíno, pilares y principales impulsores en México de la capacitación sistemática en la implementación del sistema acusatorio y adversarial.

Considero que en los próximos años, en nuestro país, habremos de esforzarnos sobre todo por elaborar un modelo educativo compatible con el nuevo modelo de justicia penal. En virtud de que, a partir del éxito de las capacitaciones puede afirmarse también la eficacia del sistema penal, donde su adecuada construcción permite además colocarla como una base sustentable para la evaluación del desempeño eficiente de los operadores del sistema.

El sistema de evaluación igualmente tiene carácter de prioritario en el nuevo modelo de justicia penal que será implementado en nuestro país. Tendrá que dirigirse a todos los operadores dentro del sistema de investigación criminal, a la justicia penal alternativa, a los servicios periciales, al sistema de organización y administración policial, al sistema de gestión del Ministerio Público y de los jueces; vinculado a la eficacia que pro-

yecten los sistemas de administración en la investigación y judicialización de los casos.

Los resultados de una apropiada evaluación en los sistemas y sus operadores permite la corrección de fallas generadas principalmente en el método de selección y reclutamiento de operadores; en sus procedimientos y métodos de trabajo que al perfeccionarse a partir de la evaluación de los errores cometidos, conducirá al establecer un servicio profesional de carrera en el sistema penal mexicano hasta alcanzar como meta un ideal el desarrollo institucional y humano en un marco jurídico que busca la consolidación de un estado liberal y democrático de derecho.

3. Los cambios procesales de relevancia en el estado de Chihuahua

El nuevo sistema penal en nuestro Estado, tiene una plena correspondencia con los objetivos centrales que plantea la reforma constitucional. Algunos cambios relevantes de la legislación procesal penal, son básicamente aquéllos que: a) fortalecen la profesionalización policial; b) redistribuyen las facultades de investigación, puesto que coloca al Ministerio Público como conductor jurídico, *redefine el rol de la policía como un órgano corresponsable* de la investigación, y c) le confieren a la policía ministerial autonomía funcional, incorporando a los cuerpos de seguridad pública en el proceso de investigación. Ya que, sucedido el hecho, la policía puede recibir denuncias, recabar evidencias físicas y obtener otros datos relacionados con el delito; d) otorgan a la policía mayores herramientas para la investigación, atendiendo a la premura que los casos requieren; e) la prisión preventiva es la excepción y no la regla. La aplicamos solamente en delitos que lesionan valores fundamentales de la sociedad; f) incorpora un régimen de eliminación de etapas y concentración de actos procesales. En el procedimiento abreviado, que exige el reconocimiento expreso del imputado, se pueden obtener sentencias en plazos breves que van desde el término de las 72 horas o su duplicidad hasta quince días o un mes; g) esta-

blecen amplias facultades de intervención a la víctima, en los procedimientos y el derecho de solicitar medidas de protección y de restitución de sus derechos; *h)* logran el efectivo cumplimiento de las garantías procesales de juicio previo, independencia judicial, principio de inocencia y la defensa adecuada en juicio, que en el nuevo sistema penal está reforzada con un eficiente sistema de defensa pública; *i)* estructuran un sistema judicial basado en la inmediación y la publicidad, características básicas del juicio oral, que impiden que el juez delegue funciones, evita juicios secretos y permite que estos se realicen a puertas abiertas donde los ciudadanos perciban su desarrollo, por lo tanto, con ello se obtiene la credibilidad y legitimidad en la justicia penal.

Las citadas modificaciones normativas en los procedimientos jurídicos y las leyes, fortalecen la calidad del servicio en los subsistemas de procuración y administración de justicia, lo que constituye un pilar que garantiza el funcionamiento del sistema penal y por tanto, consolida el anhelo ciudadano de respeto al Estado de derecho.

No se trata empero, sólo de modificar el andamiaje jurídico e institucional. Requerimos impulsar a la par, una cultura de la legalidad y el respeto a los derechos humanos. No hay otro camino para restituir la confianza de los ciudadanos en la justicia, para que la certeza jurídica se convierta en certidumbre social. Cuando la sociedad se da cuenta de que la ley es realmente un instrumento de la justicia, se fortalece el Estado de derecho y se fortalece la convivencia social.

Estoy convencida de que la reforma al sistema penal que en Chihuahua se ha impulsado con el consenso de la sociedad y de los tres poderes, es parte esencial de la reforma del Estado que los tiempos actuales demandan. Legalidad, transparencia, certeza jurídica, son valores intrínsecos a la reforma penal y el mejor antídoto a la impunidad.

A. La policía, su función en el nuevo sistema de justicia penal

Dentro de los temas que han venido capturando la atención de especialistas sociedad y gobierno, son el de la policía como garante de la seguridad ciudadana, mostrándose como uno de los más privilegiados en este inicio de siglo, a grado tal, que se enuncia como una de las prioridades a resolver en las llamadas democracias contemporáneas.

Chihuahua como un estado de vanguardia y su administración inmersa en una dinámica de cambios estructurales necesarios que plantea la posmodernidad, realiza una estrategia que permita alcanzar con éxito la implementación e instrumentación del nuevo sistema de justicia penal, particularmente en la actividad policial. Hasta el momento, se han realizado acciones específicas para reorientar la actividad policial, a través de la profesionalización y especialización de policías que intervienen en la investigación criminal. Este programa ha sido generado como producto del reclamo social y de los resultados observables en la práctica forense cuando interviene la policía en la investigación de los delitos; de ahí que, la meta que se busca es la transformación de las tareas policiales para que le den legitimidad y goce del consenso de la comunidad.

En el proceso de implementación como el que se desarrolló en Chihuahua, ahora requiere de su fortalecimiento y consolidación por medio de la regulación y orientación de una reforma policial que permita eliminar las prácticas y procedimientos informales que han dañado durante décadas las estructuras policial, y la adopción de procesos formalmente establecidos en la ley que permitan una supervisión, seguimiento y evaluación de los casos de investigación penal que están a cargo de la policía de investigaciones y, de las reglas de colaboración con los cuerpos de seguridad pública que inician investigaciones en los delitos cometidos en flagrancia. Cabe aclarar que, para la mejora de la institución policial constitucionalmente autorizada para asumir su corresponsabilidad en la investigación penal, se han adoptado

durante estos cuatro años y seis meses, medidas importantes: el retiro de elementos de la policía ministerial, y la encomienda de mayor número de coordinaciones especializadas por delito a elementos que han mostrado vocación de servicio y competencia técnica y ética. Que a partir de la aplicación presupuestal y operativa de la Ley de Servicio de Carrera Policial permitirá una mayor agilidad para fortalecer a esta nueva generación de policías.

Entre los diferentes discursos oficiales que construyen a la policía, el de la cultura policial, es quizá uno de los que menos ha sido trabajado. En nuestro caso, como se ha visto durante estos cuatro años y seis meses, se ha pretendido colocar y difundir en el centro el discurso de una cultura policial donde la policías de investigaciones ocupe el lugar que la Constitución federal le ha asignado: auxiliar del Ministerio Público en la investigación del delito y ahora, convertirse en responsable en esa exclusiva tarea, al lado de cualquier instituto policial. En el diagnóstico que fue elaborado para implementar el nuevo modelo de justicia penal, es importante puntualizar, que entre los rasgos que en su momento consideramos como característicos de la cultura policial en materia de investigaciones no sólo en el estado sino en nuestro país, se ha venido dando un discurso insuficiente e inquisitivo de la policía auxiliar del Ministerio Público.

Siempre se ha querido colocar a la policía de investigaciones en funciones propias de los cuerpos de seguridad comunitaria o de policías preventivos, y, a lo largo de muchas décadas ese discurso oficial ha provocado que la policía auxiliar del Ministerio Público se convierta en una institución sin identidad propia y sin resultados palpables, amén de las deficiencias o limitaciones en las condiciones en que prestan sus servicios, los vicios a los que se enfrentan en un sistema inquisitivo donde impera la informalidad policial, la ausencia de sistemas de organización y administración policial, ha provocado históricamente el predominio de las prácticas y los procedimientos informales que rigen y que logran imponerse sobre lo que establece la legislación, al punto de constituir un régimen paralelo o de paralegalidad en la

institución policial de investigaciones. Este régimen es compartido por la gran mayoría de los cuerpos de seguridad pública y rige en la mayor parte de los intercambios que tienen lugar cuando pretenden establecer relaciones de coordinación o colaboración con el resto de las policías y con los ciudadanos.

El régimen de paralegalidad logra instaurarse a través de un saber informal que circula, que se comparte entre los integrantes de la policía y que produce un saber informal, un conocimiento que circula acerca de la historia o de las historias que se relatan y se intercambian entre los policías acerca de las prácticas y los procedimientos que han sido comunes en el sistema tradicional de justicia, donde el procedimiento penal tiene mayores caracteres de opacidad y de ausencia de un sistema de gestión administrativa para la mejora de sus integrantes, donde la policía podía operar sin tener que rendir cuentas y dentro de márgenes muy amplios de discrecionalidad, dejando toda la carga de la investigación a los Agentes del Ministerio Público que se convirtieron más en policías que en conductores o administradores jurídicos de una investigación. Uno de los rasgos distintivos de este anquilosado modelo de policía no cuenta con registros confiables, estandarizados o completos de una investigación. De ahí que, uno de los caracteres más importantes de esta añeja cultura policial resulta consistente con el de la informalidad y, el de la oralidad en la rendición de informes; puesto que, la policía de este modelo teme o desconfía de las huellas o de los rastros que puede dejar con su firma en registros o actas policiales donde logre documentarse cualquier actuación en las que interviene para llevar a cabo una investigación. La presencia de estas prácticas o vicios ha provocado un alto grado de corrupción policial en el modelo tradicional.

El predominio de la cultura oral en este modelo tiene que ver con que la mayor parte de las órdenes se transmiten de manera verbal, y dado que, se contaba con muy pocas normas y ausencia de una legislación que regule un sistema de organización a través de manuales de procedimientos, de procesos y de

actas policiales; de ahí que, se hace sentir aún a los policías subordinados que las órdenes que reciben de manera verbal, deben acatarse como si fuera ley, es más aún si las órdenes contradicen a las leyes o si son absurdas o aberrantes por tratarse de acuerdo a su jefe en turno de una orden de la “superioridad” que generalmente es un ente que no existe; de tal forma que, por temor a perder su empleo esas órdenes la mayoría de los policías las acatan de manera incondicional.

También forma parte de la cultura policial la existencia de grupos de poder al interior de la institución, que durante muchos años han ejercido un dominio casi completo, ya que a través de un solo mando o unos tres o cuatro mandos como máximo, ejercieron un dominio casi completo, controlaban las principales áreas o cargos. Con el proceso de depuración y de organización especializada al integrarse varias coordinaciones en las distintas regiones del estado dicho control se ha perdido; es decir, estos escasos grupos de poder al interior de la policía ministerial han ido perdiendo peso y poder dentro de la actual Agencia Estatal de Investigaciones aunque sus prácticas no han sido del todo erradicadas y continúan formando parte de la cultura policial inquisitiva.

Otro rasgo que caracterizó a la policía de investigaciones es el de la improvisación y el de la incapacidad para elaborar políticas públicas de largo alcance. Las medidas que se adoptaban tuvieron siempre un alcance muy limitado e invariablemente eran sustituidas antes de que sus resultados pudieran ser evaluados, quedando por tanto ausente la rendición de cuentas.

De los temas que igualmente se trataron en el diagnóstico para introducirnos a una reforma policial que fortalezca el nuevo modelo de justicia, y, que son materia de preocupación institucional, son los relativos a las desventajas que hasta estos momentos prevalecen para el sector policial y que se reflejan en las condiciones de trabajo: dentro de esta categoría lograron agruparse los siguientes temas: los escasos salarios, los equipos y uniformes insuficientes, las jornadas laborales extenuantes y sin ninguna recompensa institucional, la discriminación en

los servicios de salud, vivienda y créditos comerciales, la nula posibilidad de una jubilación digna y la carencia de mecanismos para ascensos.

Estas cuestiones, en la vida cotidiana, se han convertido en los señalamientos más recurrentes que hacen los policías y los ciudadanos como parte de las causas que generan el deficiente desempeño y la corrupción de la policía. Sin embargo, en las políticas públicas legislativas, administrativas y presupuestales son causas y factores que injustificados o no, omiten abordarse.

Durante estos cuatro años y seis meses de transformación al modelo de justicia acusatorio, hemos logrado percatarnos que el ejercicio más o menos conscientemente disminuido o simulado de la función policial, está más vinculado con la incertidumbre que les generan sus condiciones de trabajo y con la falta de protección por parte del gobierno que los contrata.

Por lo tanto, entre todos los desafíos que enfrenta la institución policial, quizás el más importante sea el de ofrecerles condiciones de trabajo dignas y un sistema de organización y administración policial que les permita enfrentarse con éxito a los demás retos que tiene por su propia naturaleza la institución que abarca la policía federal, estatal y municipal.

Explicar la cuestión de un modelo de policía implica, de manera ineludible, a la concepción general que tengamos sobre un modelo de Estado social y democrático de derecho, de justicia penal, y por tanto, del tipo de policía de investigaciones que se pretenda impulsar para fortalecer y consolidar un procedimiento penal acusatorio y adversarial.

Redefinir el concepto de policía a partir de la relación de eso que hoy conocemos como policía, con el pasado y de cara a lo que se quiere para su futuro impone la responsabilidad social, jurídica, ética y científica de su abordaje desde la perspectiva de la legislación como punto de partida, para construir el andamiaje necesario que permita establecer el orden hacia el interior y su relación armónica y eficiente con el exterior.

De manera paralela a la legislación, consideramos que debe iniciarse un amplio proceso de participación social entre los ciu-

dadanos para que tomen parte en la transformación de la policía pero, sobre todo, en la transformación radical que debería tener lugar en el vínculo, en las formas de encuentro entre policías y ciudadanos. Esta transformación sólo podrá producirse en la medida que ambas partes acuerden fortalecer el régimen de derecho y se comprometan a adoptar las medidas necesarias para que la institución policial pueda recuperar un estatus de legitimidad ciudadana, ya que ello es una condición primaria para que pueda desempeñar el papel que le corresponde en la protección y salvaguarda de los derechos de los ciudadanos. Establecer, políticas públicas que sean capaces de construir en los ciudadanos la convicción de que, el Estado de derecho tiene para cada quien ventajas que superan las que puede ofrecer la corrupción y que constituye una alternativa para mejorar los vínculos sociales entre autoridades y los ciudadanos y de estos últimos entre sí.

Además, es preciso tener en cuenta que un proceso de transformación real y profundo en el aparato policial necesariamente habrá de tomar tiempo, y, ello supone, entre otras cosas, la necesidad de asegurar el respaldo que se requiere por parte de los gobiernos en turno, y un acuerdo entre las principales fuerzas políticas del estado; y no menos importante es poder contar con el respaldo permanente y continuo de los ciudadanos. Ambas cosas requieren del diseño de una política pública legislativa de largo y profundo alcance, capaz de renovar a la institución policial con la fuerza y la solidez necesaria para generar el consenso entre todos los sectores privados y públicos. Esta política de reforma policial requiere, también, de asegurar que la estrategia asumida para transformar a la institución en una cierta dirección se mantenga el tiempo necesario para poder alcanzar los resultados esperados, el apoyo fuerte y decidido de los poderes constituidos y de la comunidad, se requiere hacer de la reforma policial un proyecto institucional que tenga la capacidad de involucrar y comprometer a todos, de tal modo que, aún cambiando los gobernantes en turno, pueda asegurarse la continuidad del proyecto.

Esta política pública legislativa, contiene metas muy precisas de corto, mediano y largo plazo que involucra indicadores y compromisos tanto de la institución policial como de la comunidad a la que sirve. Y el seguimiento de los compromisos se hará por parte de un observatorio ciudadano que se involucre en las tareas de supervisión y evaluación, que irá desde el reclutamiento, selección hasta la rendición de cuentas por parte de los integrantes de la Agencia Estatal de Investigaciones.

En conclusión, esta legislación permite como parte de la reforma policial, poder contar con cuerpos de policía menos numerosos pero dotados de una mejor preparación y con condiciones de trabajo más dignas y justas que las que hoy se tienen, el beneficio de contar con cuerpos mejor entrenados y mejor dotados, indudablemente redundará tanto en la calidad del servicio de procuración e impartición de justicia como en la posibilidad de ejercer un mejor control sobre la actuación de los policías.

Nuestra convicción considera, que la mejor manera de recomponer los vínculos al interior de la institución policial será creando normas y procedimientos claros que se apliquen y se cumplan. Sólo la certeza de que las normas serán aplicadas sin abusos, distinciones o discriminaciones, hará posible el paulatino restablecimiento de la confianza, y sólo en un clima donde ésta prevalezca, será posible que la institución se encuentre en condiciones de brindar protección y seguridad a los ciudadanos. Esta legislación también establece la función del órgano de control interno y del consejo de honor y justicia, a fin de que estas instancias puedan remontar el descrédito y la desconfianza que ha prevalecido en la institución policial, por ello, quienes integren el Consejo de Honor y Justicia serán supervisados por el observatorio ciudadano para verificar que sus resoluciones sean transparentes y estrictamente apegadas a las normas y procedimientos establecidos.

Por otro lado, a través de los programas de formación y profesionalización policial que implica actitudes y habilidades, conocimientos teóricos y entrenamiento físico y técnico, se pre-

tende consolidar el modelo de policía que fortalezca el nuevo procedimiento penal acusatorio y adversarial. Otorgando especial énfasis en la enseñanza policial a la formación de actitudes de respeto a los ciudadanos, a la capacidad para resolver problemas y mediar conflictos, así como al desarrollo del pensamiento crítico, el razonamiento legal y forense y las habilidades de comunicación; por ello, las nuevas estructuras normativas sustentan parte de la reforma policial en un programa de profesionalización y capacitación permanente y continua, que se repercutirá en su permanencia, ascensos y estímulos, como han quedado plasmados en forma obligatoria dentro de la Ley del Servicio de Carrera Policial aprobada por el Congreso del Estado de Chihuahua.

En suma, consideramos de gran envergadura puntualizar, que a partir de esta legislación se inicia un proceso de transformación de la policía de investigaciones; sin embargo, es conveniente precisar que, uno de los retos más importantes que tiene frente a sí la reforma policial, es que está obligada a dar respuesta a las necesidades de los policías tanto como a las demandas de la población que exige mayor eficacia del aparato policial. La reforma no será posible sin que se atiendan ambos extremos. Soslayar cualquiera de ellos hará imposible una verdadera y real transformación de la policía de investigaciones.

En esta etapa de implementación, instrumentación y evaluación del nuevo sistema de justicia penal, se ha privilegiado fundamentalmente, la necesidad de profesionalizar el desempeño institucional de la policía ministerial esto significa despolitizar la actividad policial y crear condiciones para que se realicen las funciones para las cuales dicha institución policial fue concebida. La policía ministerial fue una nueva estructura creada, que como auxiliar del Ministerio Público en la investigación de los delitos, es insertada en el nuevo sistema de justicia penal, con la exclusiva finalidad de combatir la impunidad, realizando su actividad investigadora a través de una metodología que estará orientada y fortalecida por los sistemas de información eficientes, prácticas de organización y ad-

ministrativas eficaces, y, sobre todo, la competencia técnica y ética de sus miembros profesionalizando su desempeño institucional en las investigaciones criminales.

Dicha estrategia institucional contiene una política pública del gobierno de Chihuahua, la policía ministerial realiza acciones exclusivamente dirigidas a la reducción de la impunidad, lo que significa atender con todos los recursos al alcance la parte de la criminalidad de la que si pueden conocer. Y en la medida en que esta institución se torne confiable para la ciudadanía por cumplir con sus tareas acotadas a la investigación criminal, la certeza y por tanto la sensación de seguridad, también aumentará en la comunidad a la que prestan el servicio de procuración de justicia.

Es así, como en nuestro estado, las modificaciones que contempla la reforma constitucional respecto a las facultades de investigación de la policía y las atribuciones a la figura del Ministerio Público fueron desarrolladas a partir de enero de 2007, con la implementación del procedimiento acusatorio y adversarial y respaldadas jurídicamente en el nuevo CPP de Chihuahua (artículos 113 al 118) donde aparece la facultad de la policía (municipal o ministerial) para realizar investigaciones en delito flagrante; incluyendo la recepción de denuncias, la recolección de evidencias físicas y datos relacionados con hechos probablemente delictuosos como la entrevista de testigos y víctimas documentadas a través de las denominadas actas policiales que son entregadas al Ministerio Público, a efecto de que integre un expediente y valore los elementos de prueba aportados por la policía para ejercitarse de esta forma la acción penal ante los tribunales de justicia: jueces de garantía o tribunales de juicio oral.

Durante dos años (2005-2006) de planeación y preparación estratégica para cumplir con la meta de transformación de la Policía Ministerial, los desafíos se orientaron hacia vencer las resistencias para alcanzar el desarrollo institucional de educación media y superior de sus integrantes, a efecto de que obtuvieran conocimientos técnicos y científicos de vanguardia, así como habilidades intelectuales básicas para la aplicación de ese conocimiento y una formación ética, ambas necesarias pa-

ra iniciar en la consolidación de un Estado social y democrático de derecho.

La meta inicial estuvo trazada para lograr que la policía ministerial obtuviera la capacidad técnica y ética suficiente para operar el nuevo sistema de justicia penal. Alcanzar dicha meta exigió la participación de agencias gubernamentales tanto nacionales como internacionales que brindaron apoyo para que la policía ministerial en Chihuahua, recibiera la capacitación y especialización regida por criterios estandarizados reconocidos para la investigación criminal por la comunidad científica. Especial reconocimiento hacemos al grupo de especialistas que respaldaron esta capacitación y que la apoyaron hasta la implementación del sistema acusatorio y adversarial. Por ello, nuestro estado logró una reconversión de la justicia en materia de investigación policial, gracias a la generosidad y voluntad política de los procuradores del estado de Nuevo México, Patricia Madrid y Gary King, con la asistencia técnica de María Sánchez Gagne; el apoyo de especialistas policiales de la Policía Estatal de Nuevo México enviados por su gobernador Bill Richardson. De manera similar, auxiliaron en la capacitación especializada policial, las embajadas en México de los Estados Unidos de Norteamérica, la Gran Bretaña, Francia, Chile y Colombia, en coordinación con la Agencia para el Desarrollo Internacional y el grupo Proderecho dirigido en esos momentos por la doctora Rafaela Herrera y su equipo de trabajo.

Es importante subrayar, que el respaldo jurídico de la policía ministerial, se encuentra en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al concebirla como una institución auxiliar del Ministerio Público en la investigación de los delitos. Esta actividad asignada por la Constitución, es una condición fundamental que implica una preparación técnica y científica de los integrantes de la Policía Ministerial para realizar investigación criminal. La plena convicción del equipo de trabajo, respecto de la nueva visión en la investigación de los delitos aplicando la técnica y la ciencia, fue el punto de partida para que inicialmente se construyera un programa de pro-

fesionalización policial creando la Licenciatura en Procuración de Justicia para todos los integrantes de la Agencia Estatal de Investigaciones.

En el citado programa de profesionalización existe la ventaja de que 550 agentes tienen ya estudios universitarios y 322 concluidos sus estudios de preparatoria y bachillerato. El resto que son 77 están en el proceso de cursos para lograr este nivel académico. Por lo tanto, la meta es alcanzar que todos los policías ministeriales que ingresaron antes de 2005, se incorporen al programa de profesionalización permanente de preparación profesional. Por otra parte, la policía ministerial dentro del nuevo sistema de justicia penal entra en una nueva fase de su historia, que les brinda una gran oportunidad de ser mejores y de dignificar su función esencial que es la investigación técnica y científica de los delitos; y el irrestricto respeto a los derechos humanos como un compromiso social con todas las futuras generaciones.

El nuevo modelo de producción de la justicia penal en Chihuahua, como de manera magistral lo cita el doctor Andrés Domínguez Vial, en su obra *La policía de investigaciones* hace posible y exige la formación más plena de esa “policía de investigaciones”, que sustituyen la cultura policial del trámite que se caracteriza por ser autoritaria, represiva, reglamentaria y burocratizada por una cultura policial donde sus agentes puedan desplegar efectivamente en forma plena sus capacidades profesionales y asumir la calidad de sujetos activos en la localización de evidencias, recolección de pruebas y en la búsqueda del autor del delito.

De esta forma, coadyuvará con el Ministerio Público y los jueces a la realización efectiva del derecho a la justicia de todos los sujetos que intervienen en un proceso penal; dado que, la calidad de su aportación en la reconstrucción de los hechos delictivos permitirá culminar con el objetivo común de los operadores jurídicos del sistema penal acusatorio en la búsqueda de la verdad.

Lograr esos objetivos implicó generar una nueva estructura en la agencia estatal de investigaciones, donde las crisis jerár-

quicas de mando, organizativas y administrativas sean abandonadas, para entrar en un esquema de orden y trabajo profesional dentro de la investigación policial. El nuevo sistema de operatividad del Ministerio Público, implicó preparar las condiciones que permitieron reorientar la actividad investigadora hacia el trabajo de equipo, no sólo con los agentes del Ministerio Público sino también las relaciones en sus actuaciones procesales con los policías y peritos. Desarrollando una mística de vocación, responsabilidad, disciplina e independencia en las investigaciones criminales.

Estos propósitos tuvieron como meta, elaborar la nueva estructura de la policía auxiliar del Ministerio Público que, ideada con base en una actividad profesional de equipo, basado en un proceso de integración con los agentes del Ministerio Público y los peritos, cuya división del trabajo de investigación está sustentada en la especialización por delitos cometidos. De ahí que, el mayor número de elementos de la policía ministerial están concentrados en las coordinaciones regionales operativas; mientras que, el resto de ellos y otros profesionales en las coordinaciones jurídica y administrativa que coadyuvan en descargar tareas de diversa índole a la policía que distraen su atención de las investigaciones.

La actual estructura policial, en el nuevo modelo de justicia penal, reduce la dependencia funcional de la policía ministerial respecto del Ministerio Público para responder adecuadamente a su función primordial en la investigación criminal; concentrando su actividad a tareas propias de la policía de investigaciones, logrando una autonomía técnica en su funciones de indagación; o bien, realizando las tareas que se le delegan por el Ministerio Público que se erige, primero como administrador y orientador de la investigación criminal del caso y paralelamente, como un verdadero conductor jurídico de la misma.

Uno de los cambios más trascendentales en la actividad investigadora de la policía ministerial, tiene como eje fundamental, el hecho de que para evitar el uso de la detención e incomunicación, los malos tratos o la tortura, debe adecuarse la infraes-

tructura física o de los edificios que alberguen las oficinas de la Agencia Estatal de Investigaciones, puesto que, cuentan con mecanismos que eliminan cualquier posibilidad de maltrato o incomunicación: ya que: los centros de detención provisional utilizarán cámaras de video en el interior de las celdas con un monitoreo permanente y salas de detención sin celda, para asuntos que no ameriten el aseguramiento del imputado, como en los delitos derivados de hechos de tránsito. Esto ha humanizado la investigación y evita que los protagonistas principales del delito sean revictimizados.

Asimismo, en los edificios del Ministerio Público y de la Agencia Estatal de Investigaciones están instaladas pantallas electrónicas donde aparecen el nombre de los detenidos y el motivo de su detención. Esto permitirá un registro de detenidos seguro y eficaz. Por otra parte, dichas oficinas policiales cuentan con espacios donde puede garantizarse que médicos, abogados y familiares tengan acceso a los detenidos.

Por otro lado, la garantía del trabajo profesional de la policía ministerial en el nuevo sistema acusatorio de justicia penal, está basado en la eliminación de las misiones genéricas que tradicionalmente le han sido asignadas (custodias en hospitales, domicicios, tareas administrativas, tareas de seguridad de funcionarios, tareas preventivas en coordinación con otras policías), y cuando estén abocados a trabajar en el esclarecimiento de casos penales bajo proceso, sus superiores le garantizarán a la comunidad la permanencia e inamovilidad de los agentes de la policía ministerial, de tal forma que, se impide apartar de una concreta investigación a los policías que la hubieran iniciado para que puedan llevarla con éxito hasta la finalización de la misma.

El cambio de modo de producción de la justicia penal impone también a la Policía Ministerial, un nuevo proceso, que implica un sistema para la toma de decisiones; crear un entorno cultural e institucional dominado por nuevas formas de relación humana, relaciones públicas y relaciones comunitarias; el diseño de planes estratégicos aplicados, fundados en nuevas prácticas orgánicas y de trabajo policial, incorporando toda la tecnología de punta disponible, pero sin duda alguna, lo más

determinante será el cambio cultural del cuerpo policial y sus integrantes, que se encuentra respaldado con la Ley del Servicio Policial de carrera aprobada en marzo de 2008 en nuestro estado.

Superar, como menciona el maestro Andrés Domínguez Vial, la “práctica del trámite” y el paso a la “práctica de investigación”, requiere que la policía ministerial produzca mejores definiciones respecto a las tareas de mando, a la formación de los equipos de investigación y los sistemas de control de gestión, mediante indicadores que den cuenta de los factores que sostienen las nuevas prácticas, más que la simple medición estadística de resultados. Los coordinadores de las unidades especializadas de investigación policial en Chihuahua, ejercen un liderazgo racional, son capaces de implementar los procesos que permitan impulsar un programa donde se acentuará la responsabilidad directa y personalizada de cada una de los agentes en la investigación, promoviendo el diálogo profesional con los operadores auxiliares (peritos) para integrar equipos de trabajo.

De gran importancia, aparece en el nuevo sistema de justicia penal, que la nueva estructura de la Agencia Estatal de Investigaciones crea una dinámica de trabajo integrado en donde desaparecen las fórmulas verticales que caracterizan la comunicación y coordinación del actual sistema, el empoderamiento de los policías radica en un mayor número de coordinadores especializados por delitos que organizan y dirigen grupos de trabajo policial, sustituido por el poder único de un jefe de policía. El agente del Ministerio Público y sus auxiliares: policía ministerial y peritos, tienen la obligación de realizar sus tareas dentro de su función realizando la actividad investigativa penal en equipos eficientes, fomentando mediante un proceso participativo la creación de políticas institucionales de ejecución respecto de los actos de investigación asignadas en el nuevo sistema.

De tal forma que en Chihuahua, encarando la realidad policial en un tiempo de transiciones del actual sistema acusatorio y adversarial, el trabajo en materia de procuración de justicia de la policía ministerial, estará regido por dos grandes estructu-

ras que integrarán la Agencia Estatal de Investigaciones: la compuesta por la denominada policía de investigaciones en las unidades especializadas de investigación del delito, y la que integra una policía de reacción para actividades policiales específicas en determinados delitos, como sucede actualmente para la Unidad Modelo de Combate al Secuestro.

El objetivo de esta división lo constituye un objetivo claro: organizar y administrar la transición de la policía técnica a la policía técnico-científico. Dado que, los integrantes de la primera estarán en un proceso de transición hasta que logren obtener el nivel profesional que requieren para la investigación criminal. Por tanto, realizarán tareas genéricas, y apoyarán a sus compañeros en tareas de investigación con el objetivo de impulsar el trabajo grupal que genera una motivación proactiva en cada elemento policiaco, facilita el aprendizaje mutuo y crea un sentido de cohesión y solidaridad entre ambas divisiones de esa institución policial.

Además, el órgano investigador orienta y administra los nuevos esquemas de coordinación policial, que son un punto clave para aprovechar la actividad investigadora primaria que realizan las policías preventivas en el estado en el área de la investigación criminal. Esto se hace, a través de manuales y protocolos de investigación, que permite usar principios, normas y procedimientos en el escenario de la procuración de justicia, buscando un resultado de calidad en la investigación criminal.

Trabajar con esa visión el nuevo sistema de justicia penal permite tanto a la policía ministerial como a la policía municipal, el logró de los siguientes objetivos en la investigación y combate a la impunidad: a) construir, desarrollar y replantear estrategias en investigaciones de delitos ordinarios o de alto impacto social, generando un sistema de información compartido para el resultado de calidad que se busca; b) establecer parámetros de seguimiento y evaluación de los casos penales, que permitan avanzar en determinadas investigaciones, como en robos a casa habitación, robo de vehículos, etcétera; c) predecir situaciones futuras que permitan desplegar a la policía preventiva algunos programas de prevención específicos; d)

identificar y agrupar tareas en las investigaciones criminales compartidas debido a la naturaleza de las mismas. Así como, corregir los errores cometidos en los esquemas de coordinación; e) documentar los planes y acciones propuestas con el objetivo común de desarrollar un plan estratégico que impone la necesidad de crear, replantear y reorientar las tareas relacionadas con algunas investigaciones de orden criminal vinculadas a delitos donde la comunidad pueda coadyuvar a través de la policía preventiva.

B. El Ministerio Público y el nuevo sistema de investigación criminal

El sistema de justicia penal que hemos implementado ha transformado las estructuras del Ministerio Público, definiendo así un nuevo sistema procesal democrático. En los nuevos edificios puede observarse de manera tangible que los cambios legislativos profundos se reflejan en la operatividad del sistema acusatorio de nuestro Estado.

En el quehacer cotidiano del proceso de implementación de los diez ordenamientos jurídicos creados, hemos reflexionado sobre lo siguiente: ¿en qué estamos cambiando el Ministerio Público? ¿En qué ha cambiado el trámite de la recepción de denuncias? ¿Qué ha cambiado en la investigación previa o preliminar? ¿Cuáles son los problemas de la víctima en el sistema tradicional que aún permanece vigente en las otras regiones del Estado? ¿En qué cambia el nuevo sistema penal la posición de las víctimas del delito? ¿Cómo resuelve estos problemas que padecen las víctimas del delito en el sistema tradicional? ¿Cómo estamos cambiando en la policía ministerial? ¿Para qué hemos hecho reformas al sistema de justicia penal? Las respuestas están a la vista: la explicación a la última interrogante tiene una doble connotación: buscamos por medio de la justicia alternativa la renovación de los vínculos sociales, volviendo a los lazos normales de la comunidad en busca de la armonía social, donde el individuo con el apoyo estatal en un breve y rápido proceso de restauración, social logre la solución más adecuada

a sus intereses sin menoscabar los derechos fundamentales del agresor.

En consecuencia, hemos asumido con profesionalismo e institucionalidad la responsabilidad del cambio, bajo el convencimiento de que, la justicia alternativa contribuye a regular la demanda del servicio de procuración de justicia, y hasta el momento, los resultados observables son satisfactorios; en razón de que, los procedimientos alternativos han permitido descargar el sistema judicial, disminuyendo tanto los procesos penales como la proporción de investigaciones que estarían colapsando a los tribunales o las agencias del Ministerio Público; en consecuencia hay también un decremento en la población penitenciaria.

La ventaja social de estos procedimientos, se traduce en que el ciudadano en tiempos breves alcanza la solución del conflicto penal y obtiene un resarcimiento del daño causado —no sólo el físico sino también el psicológico, al ver colmadas o satisfechas sus necesidades—. Y un incentivo de amplio impacto para beneficio de la comunidad, lo constituye que el Estado centra su capacidad en combatir de manera oportuna y rápida los delitos de extrema gravedad, lo que se traduce en reducción de la impunidad y de la corrupción que genera la caótica trampa de los expedientes en un sistema de escritura e inquisitivo con ausencia de sistemas de organización y de administración.

Con este innovador mecanismo de justicia alternativa, se resolvieron a ocho meses de iniciada la implementación del nuevo sistema 4544 casos penales y los incentivos sociales de institucionales puede advertirse con claridad, en la medida en que ha reducido el costo y la duración del procedimiento penal, y se ha producido un decremento en la población penitenciaria del Centro de Readaptación Social, debido a que, hubo una disminución del 80% de casos judicializados y en consecuencia, de la población penitenciaria.

¿En que hemos cambiado como Ministerio Público? El espíritu del nuevo modelo de justicia ha creado instituciones procesales, administrativas y de organización para ser socialmente útiles. El fracaso sólo puede concebirse con la recurrencia de percepciones

falsas sobre la naturaleza de la función de procurar justicia, o bien, sobre las nuevas instituciones penales y procesales que caracterizan al sistema como eminentemente garantista con un enfoque de respeto a los derechos humanos. En razón de que, redistribuye las facultades de investigación, colocando al Ministerio Público exclusivamente como conductor jurídico y redefine el rol de la policía como un órgano corresponsable de la investigación. Nuestro nuevo sistema de procuración de justicia, le confiere a la policía ministerial autonomía funcional, incorporando a los cuerpos de seguridad pública en el proceso de investigación. Ya que, sucedido el hecho, la policía puede recibir denuncias y levantar actas en el sitio del suceso, recabar evidencias y otros datos relacionados con el delito.

El Ministerio Público como conductor jurídico, administra investigaciones imparciales, objetivas y profesionales. Con base en el principio de igualdad de las partes, ya no desahoga pruebas ante sí y para sí, pierde la calidad de juez y parte que tenía en el sistema tradicional. Ahora recolecta información, registra datos o elementos de prueba a través de los medios y actos de investigación que tiene a su alcance. En todos sus actos privilegia los principios y derechos contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en otros tratados y convenios internacionales de aplicación obligatoria para el estado mexicano. Implementa mecanismos legales que garantizan el juicio previo y el debido proceso, participando como interveniente en la oralidad, publicidad, inmediación, contradicción, continuidad y concentración de los actos procesales que caracterizan el nuevo sistema penal.

Desarrolla mediante la administración de las unidades de investigación un sistema de gestión administrativa eficiente que permite la preservación de las evidencias físicas y biológicas con la infraestructura adecuada para garantizar la observación y análisis de las partes en la investigación y durante el proceso penal donde se produce la prueba ante los jueces. Proporciona seguridad y certeza en la obtención de la información que aportan víctimas, testigos e imputados en las salas de entrevistas e interrogatorio, utilizando la tecnología en los registros electrónicos. Para ello,

construyó el sistema GRP de los nuevos actos de investigación, que cuenta con el registro de video y audio para algunos casos de investigación. La ventaja social de los instrumentos electrónicos elimina la posibilidad de alteración de la verdad de los hechos obtenida a través de alguna información que aportan los protagonistas de un delito.

Igualmente, delega facultades a la policía para que realice desde la comisión de un delito, investigaciones oportunas y además, plantea la persecución penal ante los jueces de garantía o tribunal de juicio oral, previa la obtención en la etapa de investigación preliminar, de elementos o datos de la investigación que producen pruebas técnicas y científicas al desahogarse siguiendo las metodologías y técnicas adecuadas ante la presencia de la autoridad judicial y de la comunidad que asiste a las audiencias orales.

El nuevo rol de la víctima en el sistema penal que implementamos, la restituye oportunamente en sus derechos y le proporciona una intervención real como parte interesada, otorgándole facultad de intervenir, impugnar resoluciones del Ministerio Público y sobre todo, cuenta con un medio de control judicial para impugnar las omisiones del Ministerio Público en la investigación previa. Mediante un procedimiento ágil para que la autoridad judicial vigile que la investigación se desarrolle con puntualidad, certidumbre y eficacia. En este modelo, la víctima decide si adopta los procedimientos alternativos o el procedimiento punitivo para la solución del conflicto. Durante la investigación preliminar, tiene mecanismos legales para exigir al Ministerio Público y a los jueces ser escuchada y atendidas sus necesidades durante todas las etapas del procedimiento penal.

El Ministerio Público en Chihuahua brinda a las víctimas del delito no sólo asistencia social bajo el esquema de la Red de Atención Integral a Víctimas del Delito y del Abuso de Poder que desarrolla con las secretarías del Poder Ejecutivo estatal y con la Comisión Nacional de Derechos Humanos, sino también presta auxilio con medidas de protección que garanticen su tranquilidad cuando exista la probabilidad de riesgo para su in-

tegridad física y, las orienta y acompaña durante las audiencias orales que requieren su presencia.

En la Agencia Estatal de Investigaciones que integra a la policía ministerial como órgano auxiliar del Ministerio Público, el cambio más elocuente lo proyecta la profesionalización de un gran número de sus elementos. La misión institucional de la policía ministerial está en la premisa de investigar para detener bajo un principio básico: el respeto y protección a la vida y a la dignidad humana, garantizando los derechos fundamentales con imparcialidad profesional, lealtad, honradez y eficiencia.

El desafío pendiente hoy en día está orientado a lograr la concentración de su actividad exclusivamente a las tareas propias al nuevo modelo de producción de la justicia penal, ya sea llevando a cabo las tareas autónomas descritas como atribuciones o facultades por el nuevo Código de Procedimientos Penales, o las que le delega el Ministerio Público por ser útiles para la investigación y el proceso penal. Para lograrlo, hemos trabajado arduamente con el perfeccionamiento de los manuales de operación y funcionamiento que contienen las actas policiales y que al elaborarlos compartimos con otros cuerpos de seguridad pública estatal y municipal, para que en un concepto de coordinación real y efectiva, la policía ministerial desarrolle un conjunto de interacciones donde produzca una red social comunitaria para el desarrollo de sus sistemas de información que le darán eficacia al combate a la impunidad. Cuando logremos que la comunidad proporcione información de interés criminal a la policía de investigaciones habremos alcanzado el éxito y recobrado la credibilidad y confianza de la sociedad en la nueva policía de investigaciones.

No obstante, hemos hablado de la necesidad de los incentivos suficientes para el cambio no sólo sociales sino también institucionales. En la policía de investigaciones el cambio requiere de la comprensión de su verdadera naturaleza, la policía ministerial como auxiliar en la investigación de los delitos, no debe ser requerida para realizar otras funciones genéricas de policía. Por otra parte resulta inaplazable la aplicación de la política pública contenida en la Ley del Servicio Policial de Carrera

que permitirá garantizar la permanencia e inamovilidad de los policías investigadores, que tendrán cada vez, un dominio más avanzado de las ciencias criminológicas y criminalísticas, respaldando sus capacidades de análisis y la evolución jurídica que regula su trabajo.

Actualmente, trabajamos con expertos en materia policial, para implementar el sistema estatal de desarrollo policial, que estará sustentado en la construcción del nuevo servicio de carrera policial que garantice no sólo la permanencia e inamovilidad de nuestros policías, sino también su promoción y estímulos laborales con base en procesos serios y objetivos de evaluación en los resultados de su trabajo.

El servicio de carrera en procuración de justicia dentro del aparato policial investigativo, tiene una doble ventaja social e institucional; en primer término, impide apartar de una concreta investigación a los funcionarios policiales que la hubieren iniciado hasta la finalización de la misma, segundo, necesariamente los convierte en corresponsables de los resultados de un caso penal, en la rendición de cuentas a la comunidad. El único propósito que anima esta nueva reorientación en la policía ministerial, está enclavado en potenciarla como una policía que tenga altos niveles y estándares de calidad en el resultado de sus investigaciones. Esto también los hace corresponsables en la investigación criminal y en el combate a la impunidad, les permite adquirir autonomía técnica en sus funciones respecto al Ministerio Público, que en la práctica ha plagiado parte de la función policial, limitando la capacidad de investigación y que durante décadas ha desnaturalizado la función policial, dañando la capacidad de respuesta del aparato policial de investigación en México.