LOS PROTOCOLOS NACIONALES DE ACTUACIÓN DE PRIMER RESPONDIENTE, POLICÍA CON FACULTADES Y PERITOS EN EL SISTEMA PROCESAL PENAL ACUSATORIO EN MÉXICO

Dr. Gerardo García Silva[1]

Dr. Edward Charles Alexander Worrall González [2]

El más leve detalle, lo que más insignificante parece, suele ser en ocasiones la clave que nos conduce a la averiguación de la verdad.
Hans Gross

Nada debe de ser tocado o movido de su lugar hasta que no esté debidamente fijado.
Regla de oro de la Criminalística

PPT

Sumario: I. Entrada en vigor del sistema procesal penal acusatorio en todo el territorio mexicano. II. Los protocolos nacionales de actuación. Reflexiones finales. Fuentes de información.

I. Entrada en vigor del sistema procesal penal acusatorio en todo el territorio mexicano.

---

[1]Doctor, Maestro y Licenciado en Derecho por la UNAM, Maestro en Ciencias Penales con especialización en Ciencia Jurídico Penal por el INACIPE, miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), nivel I, Capacitador certificado en razón de sus méritos por la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC), Profesor de cátedra en el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey Campus Ciudad de México y Santa Fe, de la Facultad de Estudios Superiores de Acatlán (FES Acatlán) y Profesor Investigador invitado del Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), entre otras instituciones de educación superior y posgrado.

[2]Doctor en Ciencias Penales y Política Criminal, Maestro en Ciencias Penales con especialidad en Criminalística, ambos por el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE); Cirujano Dentista por la UNAM; Capacitador certificado por la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC), así como por el Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER); Capacitador de formadores para el sistema acusatorio y adversarial por el Centro para Justicia de las Américas (CEJA); Profesor e investigador del Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE); Catedrático en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); Profesor e instructor en la Procuraduría General de la Reública, las procuradurías estatales y la Secretaría de Seguridad Pública; Catedrático electo por méritos en el Proyecto para la Universidad de la Procuraduría General de la República, así como en diversas universidades en el interior del país y otras instituciones de educación superior y posgrado tanto en modalidad presencial como virtual.

En breve habrá transcurrido un año de que se cumpliera lo mandatado por el segundo transitorio de la reforma constitucional de 2008 en materia de seguridad y justicia penal, el cual a la letra refería:

> *Segundo. El sistema procesal penal acusatorio previsto en los artículos 16, párrafos segundo y decimoquinto; 17, párrafos tercero, cuarto y sexto; 19; 20 y 21, párrafo séptimo, de la Constitución, entrará en vigor cuando lo establezca la legislación secundaria correspondiente, sin exceder el plazo de ocho años, contado a partir del día siguiente de la publicación de este decreto.*
>
> *En consecuencia, la federación, los estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán expedir y poner en vigor las modificaciones u ordenamientos legales que sean necesarios a fin de incorporar el sistema procesal penal acusatorio. La federación, los estados y el Distrito Federal adoptarán el sistema penal acusatorio en la modalidad que determinen, sea regional o por tipo de delito.*
>
> *En el momento en que se publiquen los ordenamientos legales a que se refiere el párrafo anterior, los poderes u órgano legislativos competentes deberán emitir, asimismo, una declaratoria que se publicará en los órganos de difusión oficiales, en la que señale expresamente que el sistema procesal penal acusatorio ha sido incorporado en dichos ordenamientos y, en consecuencia, que las garantías que consagra esta Constitución empezarán a regular la forma y términos en que se substanciarán los procedimientos penales.*

Y precisamente en virtud del tan difundido y ansiado cambio de sistema de justicia penal, el dieciocho de Junio de 2016 se llevó a cabo un acto oficial con miras a poner de relieve la importancia y trascendencia de este logro sin precedente para México, el cual incluso fuere calificado como “la reforma más importante en materia de seguridad y justicia penal en los últimos cien años”, mismo que brindaría a la sociedad “una justicia más cercana, transparente y eficaz”, conforme a lo que luego se publicara a tambor batiente en los medios:

> *Al encabezar el evento de entrada en vigor en todo el territorio nacional del Nuevo Sistema de Justicia Penal, el Presidente de la República, Enrique Peña Nieto, aseguró: “damos un paso decisivo para brindar a la sociedad una justicia más cercana, transparente y eficaz”.*
>
> *“Hagamos del nuevo Sistema el emblema de un país comprometido con la legalidad y el Estado de Derecho”, señaló.*
>
> *El Primer Mandatario refirió que con el paso del tiempo, el Sistema de Justicia Penal que había en el país “mostró claros signos de agotamiento, de manera marcada ante el aumento de violencia e inseguridad que se registró en el país durante la primera década de este siglo”.*
>
> *“Fue entonces cuando la sociedad civil alzó su voz, con vigor y ánimo de proporciones nunca antes vistas, para demandar y contribuir a un cambio*

cualitativo en materia de Justicia Penal. Las voces de la ciudadanía nos mostraron que no podíamos superar los desafíos del siglo XXI con leyes, mecanismos y procedimientos del siglo pasado", refirió.

"Con espíritu constructivo, tenacidad y perseverancia, lograron que el Estado Mexicano en su conjunto, llevara a cabo un esfuerzo inédito de transformación institucional. Eso es, precisamente, lo que estamos celebrando este día", añadió.

Mencionó que este es un momento histórico para el país, en el que "los mexicanos podemos y debemos sentirnos muy orgullosos por haber hecho realidad la transformación jurídica más trascendente de los últimos 100 años".

El Presidente Peña Nieto explicó que para dimensionar este gran esfuerzo "basta señalar que en los últimos 8 años se han invertido más de 21 mil millones de pesos en la implementación de la Reforma, 89 por ciento de los cuales se han ejercido en esta Administración".

"En este esfuerzo nacional, ha quedado acreditado que los cambios estructurales que requiere México sólo pueden concretarse con una auténtica visión de Estado, yendo más allá de diferencias políticas, calendarios electorales y periodos de gobierno", resaltó.

Destacó que en la fase de consolidación que hoy inicia, "requeriremos igualmente de la voluntad, el compromiso y el trabajo del Estado Mexicano en su conjunto".

Hizo un respetuoso llamado a los Poderes Legislativo y Judicial, a los gobiernos locales, a la academia y a las organizaciones de la sociedad civil, "para mantener la causa de la Justicia Penal como una prioridad nacional".

El Titular del Ejecutivo Federal dijo que "para normar este nuevo modelo, se crearon o reformaron 21 leyes federales o nacionales y se modificaron más de 350 leyes locales".

"Normas tan relevantes como el Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, complementan el Sistema y permiten una justicia más confiable", agregó.

Expresó su reconocimiento "a la labor de los legisladores federales durante el periodo extraordinario de sesiones, para aprobar los ordenamientos complementarios del Sistema de Justicia Penal Acusatorio".

También destacó que este nuevo modelo "aplica para la Justicia Militar, a partir de la Reforma al Código Militar de Procedimientos Penales y las nuevas Salas de Justicia Oral que se crearon". Su actualización, explicó, "reafirma el compromiso de nuestras Fuerzas Armadas con el debido proceso y el respeto a los Derechos Humanos".

El Primer Mandatario señaló que, de igual forma, es encomiable "la labor de los integrantes del Poder Judicial, tanto de la Federación como a nivel local, para renovar y actualizar su infraestructura y para seleccionar y capacitar a los magistrados, jueces, secretarios y actuarios que impartirán justicia".

Mencionó que durante la etapa de implementación "contamos con el apoyo de varios países amigos, que nos compartieron generosamente sus experiencias, de manera destacada Canadá y Estados Unidos".

El Presidente Peña Nieto subrayó que "en el Gobierno de la República tenemos la determinación de ajustar donde haya que hacerlo, y de cambiar lo que sea necesario para que nuestras instituciones de seguridad y de procuración de justicia estén acordes con esta transformación".

Expresó su reconocimiento a la labor de los integrantes del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal y de su Secretaría Técnica, "quienes guiaron los esfuerzos para cumplir con el plazo establecido en la Reforma Constitucional".

A nivel local, precisó, "la gobernadora y los gobernadores, así como el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, impulsaron decididamente el proceso. Así lo acredita la capacitación de más de 400 mil operadores del Sistema y de más de 240 mil elementos de seguridad pública".

En el evento, realizado en la explanada del Altar a la Patria, el Presidente Peña Nieto firmó, junto con el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, Jesús Zambrano Grijalva; el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, Roberto Gil Zuarth, y el Ministro Luis María Aguilar Morales, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Acuerdo entre los tres Poderes de la Unión para la Consolidación del Sistema de Justicia Penal.

Además, canceló el timbre postal "2016, Nuevo Sistema de Justicia Penal", y atestiguó el malletazo simbólico de la conclusión de la implementación de la Reforma de Justicia Penal, que en punto de las 00:00 horas del 18 de Junio del 2016 dio el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación[3].

No obstante lo anterior e independientemente de lo manifestado públicamente en tan emotivo evento, el hecho de haber "cumplido" formalmente con el plazo establecido para la implementación no significa que la misión haya sido efectivamente materializada.

Pese a reconocer que el logro no es menor, considerando desde luego que México es el primer país latinoamericano con un sistema federal de gobierno que

[3] Al respecto, véase: *Hagamos del Nuevo Sistema de Justicia Penal el emblema de un país comprometido con la legalidad y el Estado de Derecho: Enrique Peña Nieto*. Dirección electrónica: http://www.gob.mx/presidencia/prensa/hagamos-del-nuevo-sistema-de-justicia-penal-el-emblema-de-un-pais-comprometido-con-la-legalidad-y-el-estado-de-derecho-enrique-pena-nieto. Gob.mx. (El subrayado es nuestro)

implementa completamente en su territorio el sistema procesal penal acusatorio y oral, la realidad deja ver que llegamos al cumplimiento del plazo dejando varios pendientes importantes, al igual que enormes áreas de oportunidad por atender.

En relación a este sensible tópico, el Centro de Investigación y Docencia A.C. (CIDAC), presentó un informe sobre el estado que guarda la implementación y operación de la reforma constitucional antes del cumplimiento del plazo señalado en el segundo transitorio[4]. Del mismo, nos permitimos extractar algunos de los aspectos más relevantes, dado que permiten ver que en efecto, aún resta mucho por hacer.

> *El objetivo del estudio realizado por el CIDAC es medir la fortaleza institucional necesaria para contar con una reforma que funcione. Para ello, evalúa los condicionantes de la implementación, es decir, las circunstancias necesarias para que las instituciones del sistema de justicia tengan un buen desempeño y generen mejores resultados. Dichos condicionantes son: coordinación y flujos de información entre dependencias clave, simetría institucional, ritmos de implementación y recursos.*
>
> *La Metodología*
>
> *Los investigadores del CIDAC identificaron que, en una escala de 1000 puntos -el estándar ideal-, los estados con mayor avance apenas superan los 600 puntos. Éstos son Guanajuato (648.5) y Chihuahua (622). Los siguientes lugares pertenecen a Nuevo León (579), Yucatán (567) y Baja California (566). Mientras tanto, de forma preocupante 19 estados cuentan con menos de 400 puntos en dicha escala; entre los que destacan Sonora (260), Guerrero (268), Colima (275) y Coahuila (275) en las últimas posiciones.*

[4] Tocante a lo publicado por CIDAC, consúltese: Hallazgos 2016. Evaluación de la implementación y operación a ocho años de la reforma constitucional en materia de justicia penal. Dirección electrónica: http://cidac.org/wp-content/uploads/2016/05/HALLAZGOS_2015.pdf. (Lo subrayado es nuestro).

Mejor Clasificados 2015		Peor Clasificados 2015	
2015	Avance respecto a 2014	2015	Avance respecto a 2014
1. Guanajuato	+2	32. Sonora	-6
2. Chihuahua	-1	31. Guerrero	-1
3. Nuevo León	-1	30. Colima	-14
4. Yucatán	+1	29. Coahuila	-7
5. Baja California	-3	28. Campeche	-28
6. Durango	+3	27. Tlaxcala	-2
7.Chiapas	+5	26. Hidalgo	-2
8. Tabasco	-2	25. Baja California Sur	+7
9. Querétaro	-2	24. Ciudad de México	+7
10. Puebla	+7	23. Jalisco	+5

Fuente: Hallazgos 2015, CIDAC.

Interpretando lo establecido por CIDAC y según el informe de "Hallazgos 2015", todavía es probable que se requieran por lo menos once años más para que las entidades federativas logren los estándares de implementación que se requieren para una operación óptima del sistema, situación que no es compartida por el órgano implementador de la reforma constitucional (SETEC), el cual por su cuenta afirma que serán por lo menos cinco años:

> *El 18 de Junio de 2008, entró en vigor en México una polémica reforma para transformar el sistema penal tradicional en uno acusatorio, es decir, uno que orienta sus beneficios hacia la víctima del delito y basado en juicios orales transparentes. El Gobierno estableció como plazo ocho años para lograr esta transición, pero a un mes y medio de la fecha límite, ni un solo Estado mexicano está listo para iniciar su operación y, según los expertos, tardará otros 11 años más en estar preparado.*
>
> *Incluso, algunos Estados están tan alejados de la meta, que según el cálculo del Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC) podrían tardar hasta 40 años en adaptarse al sistema acusatorio. Los expertos no especificaron qué entidades tienen este rezago tan pronunciado, pero en su lista aparecen en último lugar el norteño Sonora, el sureño Guerrero y el céntrico Colima.*
>
> *El CIDAC evaluó los avances del país y de cada Estado en materia legal y judicial para llegar al objetivo de establecer el sistema penal acusatorio para el 18 de Junio de 2016, y descubrió que ni una sola entidad ha llegado al estándar fijado para 2014, aunque éste rebasaba las expectativas de 2008, "lo que hace evidente que aún no estamos cerca de contar con un sistema de justicia penal eficaz, eficiente y que asegure el respeto de los derechos humanos de los imputados y las víctimas", señala el reporte.*

Entre las principales razones de este atraso están la falta de coordinación entre las instituciones; la disparidad de criterios de actuación entre cada Estado y el constante cambio en las autoridades impartidoras de justicia, expusieron los expertos de CIDAC y del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en la presentación del Informe. Pero el gran pendiente, advirtieron, es la capacitación a la Policía, que es el primer contacto que tiene la víctima al denunciar un delito.

Según el informe, el número de oficiales preventivos capacitados para el nuevo sistema acusatorio es de 22,535 y falta capacitar a 117,567 en todo el país; en tanto que el personal penitenciario capacitado es de 4,121 y faltan por capacitar 69,501, a mes y medio del 'Día D'. Esto significa un rezago de 94.40% en la capacitación al personal carcelario y de 88.74% en la policía preventiva.

El número de elementos –capacitados o no- también es insuficiente: CIDAC indica que en el país faltan 21,992 policías preventivos; en Veracruz faltan 1,500 y el Estado de México tiene un déficit de 6,000 policías preventivos, 1,500 de investigación y 500 ministerios públicos.

Otros focos rojos en México para CIDAC son Baja California, donde hay un juicio oral por cada 102 causas que ingresan, y Guerrero, donde "por su situación particular" es muy difícil la transición al sistema acusatorio, explica María Novoa, directora del área de Justicia de CIDAC.

"NO VEAMOS EL VASO MEDIO VACÍO"

El Consejo de Coordinación para la implementación del sistema de Justicia Penal no cree que México necesite otros 11 años para concluir la transición, sino sólo cinco. Su titular, María de los Ángeles Fromow, asegura que el sistema acusatorio está listo para su implementación el próximo 18 de junio y que a partir de ahí empezará una etapa de operación. Negó que exista una falta de coordinación entre las instituciones y dijo que el informe de Cidac tiene "una visión y una metodología diferentes" a las del organismo a su cargo.

Durante la presentación del reporte, la exfiscal llamó a no ver el "vaso medio vacío" de los atrasos, que calificó como "áreas de oportunidad y perfeccionamiento".

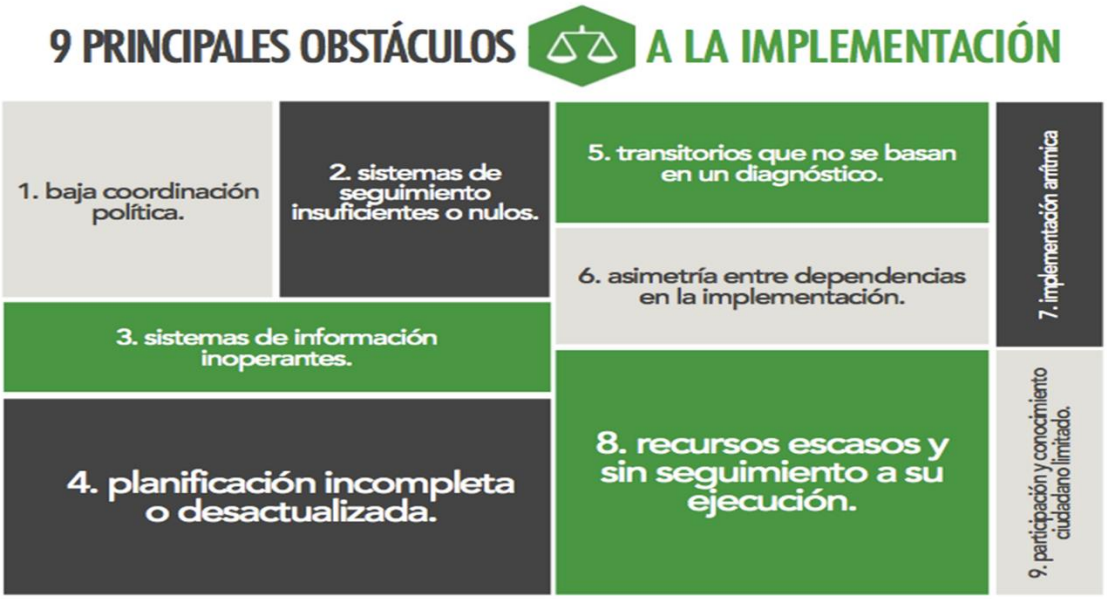
"Se avanzó considerablemente pero todavía falta para esa consolidación, ese día a día de generar los resultados que la gente está esperando. Estaremos operando, operará el sistema, pero el trabajo de las instituciones irá viendo qué es necesario, fortalecer algunas áreas de capacitación, adecuar modelos, protocolos, en el quehacer del ejercicio propio del sistema de justicia penal", argumentó la funcionaria.

"La coordinación de las defensorías, ni se diga la policía, y el nuevo rol del asesor victimal, lo vemos más lejano. No existe un referente en el país que pueda ser replicable; hay algunos estados que se han aproximado, como Chihuahua o Baja California, que tiene diferentes instancias, pero creó una plataforma de comunicación que las conecta. Yucatán tiene un sistema integral, y Guanajuato también ha tenido avances. Pero ninguno tiene aún las funcionalidades requeridas para ser un modelo replicable", detalló Novoa.

Según la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2015, la cifra negra de delitos en México –los que no se denuncian y los que no derivaron en averiguación previa- fue de 92.8% a nivel nacional durante 2014, lo que refleja la total desconfianza de los mexicanos en la justicia de su país. El reporte de CIDAC destaca que 32% de los encuestados dijo que la denuncia "es una pérdida de tiempo" y 16.8% no denuncia porque desconfía de la autoridad.

Además del informe, CIDAC presentó el documental '¿Cómo arreglar una locomotora en marcha?', en el que aparece el empresario Alejandro Martí, quien unos días antes de la entrada en vigor de la Reforma Penal (Junio de 2008) perdió a su hijo Fernando, de 14 años de edad. El adolescente fue secuestrado y asesinado, y este crimen levantó una ola de protestas en México por la inseguridad. "Si no pueden con la inseguridad, renuncien", dijo Martí dos meses después a los funcionarios del Consejo Nacional de Seguridad, incluido el entonces presidente Felipe Calderón.

Ocho años después, Alejandro Martí dice en el video que el Gobierno es muy indolente porque no invierte en el eslabón más importante de la justicia mexicana: la Policía. Pero los funcionarios están "listos para empezar a aprender", dijo el presidente del Senado, Roberto Gil Zuarth, en el mismo documental[5].



Fuente: Hallazgos 2015, CIDAC

El asunto en comento es ciertamente preocupante, en el entendido que el sistema está operando ya en todo el país, sin embargo, resulta más que evidente que se sufren carencias de gran envergadura, como lo es el caso de los cuerpos de seguridad -Policías- de los tres niveles de gobierno del país. Al respecto, incluso la titular de la SETEC ha reconocido el reto:

> *<u>El 83% del personal</u> que se necesita para que este próximo 18 de Junio arranque operaciones el nuevo sistema de justicia penal <u>no está capacitado.</u>*

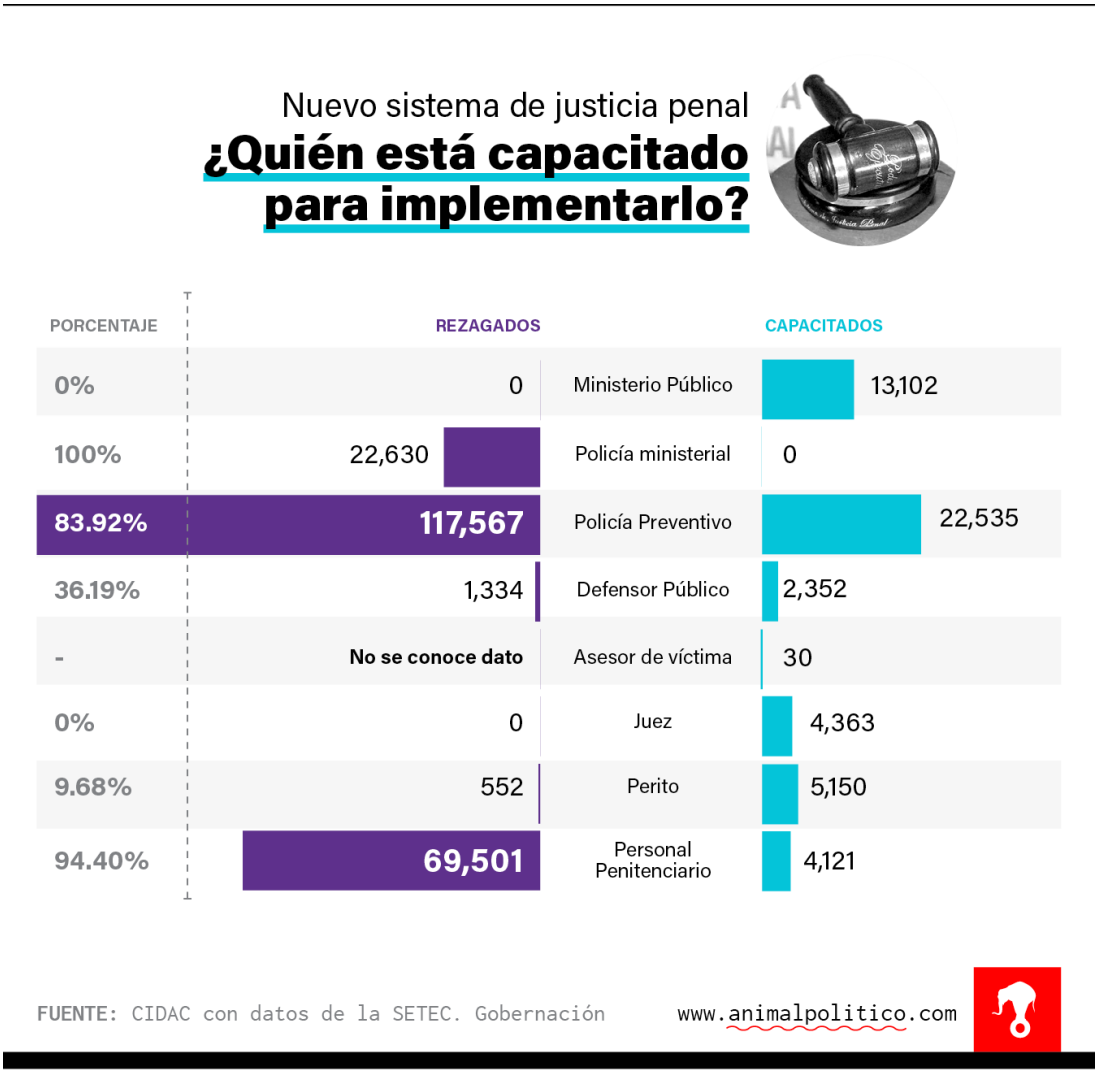
[5] Véase: *Los expertos dicen que México tardará 11 años más en transitar al sistema penal acusatorio.* Claudia Altamirano. IJPP PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. Miércoles 11 de mayo de 2016. Dirección electrónica: http://presunciondeinocencia.org.mx/acervo/noticias/item/1316-los-expertos-dicen-que-mexico-tardara-11-anos-mas-en-transitar-al-sistema-penal-acusatorio. (Lo subrayado es nuestro).

Al menos 271 mil operadores de diversas instituciones de justicia no han recibido la capacitación necesaria, pese a que desde 2010 se han gastado 484 millones de pesos para esa función.

"En relación con los ministerios públicos, facilitadores y jueces (de control, orales y de ejecución), se reporta una capacitación del 100%. Se trata, sin duda, de una noticia positiva, pero que se ve opacada por el número considerable de policías ministeriales, policías preventivos y personal penitenciario que falta por capacitar", menciona el reporte "Hallazgos 2015: evaluación de la implementación y operación a ocho años de la reforma constitucional en materia de justicia penal" que publicó el Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC).

El rezago entre defensores públicos es de 36%, de peritos de 9.68%; pero en el caso de policías preventivos, ministeriales y personal penitenciario los retrasos en capacitación son superiores al 80%, según datos a Septiembre de 2015 de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC).

"La policía constituye un actor clave en el sistema penal acusatorio ya que se trata del primer vínculo del ciudadano con el sistema de justicia y de la institución encargada de llevar a cabo la investigación de los delitos", señala CIDAC; y añade que a esos rezagos se suma que no es claro el número de asesores de víctimas que requieren capacitación.



La reforma constitucional de seguridad y justicia que entró en vigor el 18 de junio de 2008 puso como límite ocho años para que el nuevo Sistema de Justicia Penal se implemente en todo el país.

Entre los procesos que traerá este sistema —y para los que se está dando la capacitación— están que se elevó a rango constitucional la presunción de inocencia, un juez de control vigila la legalidad de la detención, la confesión de un acusado sólo es válida si se realiza ante un juez, los procesos se llevan a cabo en audiencias públicas en presencia de un juez (juicios orales) y la prisión preventiva no ocurre en todos los casos, pues se toman en cuenta medidas alternativas para reparar el daño tras la comisión de un delito.

CIDAC señala que los datos estatales sobre cuánto han avanzado en términos reales en la capacitación e implementación del sistema de justicia son cuestionables.

La organización se dio a la tarea de preguntar a las autoridades locales sobre el avance y recibió pocas respuestas y aún en éstas los datos fueron inconsistentes y estaban incompletos.

Tras desarrollar una metodología para medir el avance y calidad del proceso de implementación de la reforma penal, CIDAC alerta que, actualmente, cinco entidades se ubican en una clasificación ideal para 2013, es decir, con un retraso de casi tres años: Baja California, Yucatán, Nuevo León, Chihuahua y Guanajuato.

Mientras que el resto de las entidades federativas tienen un puntaje inferior en avance y calidad en la implementación del sistema penal cuando falta sólo un mes para que acabe el límite legal que marca el inicio de operaciones en todo el país[6]*.*

En efecto, resulta evidente que -capacitados o no- el papel que les corresponde desempeñar a los policías en el sistema procesal acusatorio desde la misma etapa de investigación se presenta en extremo complicado, habida cuenta que entrarán en acción instantes después de que se reciba la "noticia criminal", por lo cual tendrán que establecer contacto directo con las víctimas de los hechos denunciados, así como con el lugar de la intervención y en un momento dado hasta con los indicios allí ubicados. Incluso, en situaciones de naturaleza violenta ocasionalmente los policías se verán obligados a enfrentar a los autores de los hechos posiblemente constitutivos de delito, con todos los riesgos que ello pudiera implicar tanto para la población en general como para ellos mismos.

Y por si lo anterior fuere poco, independientemente de ser los primeros en arribar y atender físicamente al llamado de la sociedad en calidad de "primeros respondientes", entre las múltiples exigencias de un sistema transparente y respetuoso en todo momento de los derechos humanos, los policías están obligados a respetar y seguir a pie juntillas los diversos protocolos diseñados para cada ocasión particular. Así se cuenta, entre otros, con el Protocolo del primer respondiente, el de detención, el que tiene que ver con atención a niños y niñas, personas con discapacidad, orientación sexual o la identidad de género, migrantes y grupos vulnerables, o en su caso hasta el de traslado, mismos que devienen en gran parte de lo previsto tanto en el Código Nacional de Procedimientos Penales, como en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (CNPP y PND respectivamente en lo sucesivo), en el sentido de que el primero plantea la necesidad de contar con el equipamiento necesario y los protocolos de actuación del personal sustantivo, a través de los cuales se homologuen los criterios de coordinación, mientras que el último establece la necesidad de implantar un nuevo modelo de operación institucional en seguridad pública y procuración de justicia, tal que genere una mayor capacidad para el esclarecimiento de los hechos, así como diseñar y

[6] Sobre el particular, véase: *Sin capacitar, 8 de cada 10 encargados del nuevo sistema de justicia penal*. Por Mundo Forense en mayo 18, 2016. Dirección electrónica: http://revistamundoforense.com/sin-capacitar-8-de-cada-10-encargados-del-nuevo-sistema-de-justicia-penal/. (El subrayado es nuestro)

ejecutar las adecuaciones normativas y de las instituciones de Procuración de Justicia, a efecto de investigar el delito y perseguir a los probables responsables con mayor eficacia[7].

Adicionalmente a lo expuesto, resulta importante tener presente que en la práctica, el elemento policial que está dando la cara a la realidad, es decir, a los hechos de cada día, a menudo carece del equipamiento e implementos mínimos necesarios para cumplir a cabalidad con sus funciones, lo que lamentablemente ocasionará que en audiencia de juicio sea duramente cuestionada su intervención en el proceso penal por el abogado de la defensa, consiguiendo con ello la final desestimación de la prueba.

En dicho sentido, aun considerando que si bien México ha avanzado de manera importante y significativa en materia de seguridad y justicia penal en los últimos años, en realidad el camino todavía es largo y ciertamente escabroso para que podamos jactarnos de contar con un sistema verdaderamente confiable, toda vez que, coincidiendo con el *World Justice Projetc* 2015[8]: nuestro país se encuentra en los últimos lugares en los temas de: Derechos fundamentales, orden y seguridad y justicia criminal, tal como se encuentra asentado en su propia página, misma que se muestra a continuación:

[7] Al respecto véanse: el artículo undécimo transitorio del CNPP, así como el objetivo 1.4 y la estrategia 1.4.1 del PND 2013-2018.
[8] El documento puede verse en: http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/roli_2015_0.pdf

Table 1: The World Justice Project Rule of Law Index

The four universal principles which comprise the WJP's notion of the rule of law are further developed in the nine factors of the WJP Rule of Law Index.

Factor 1: Constraints on Government Powers

1.1 Government powers are effectively limited by the legislature
1.2 Government powers are effectively limited by the judiciary
1.3 Government powers are effectively limited by independent auditing and review
1.4 Government officials are sanctioned for misconduct
1.5 Government powers are subject to non-governmental checks
1.6 Transition of power is subject to the law

Factor 2: Absence of Corruption

2.1 Government officials in the executive branch do not use public office for private gain
2.2 Government officials in the judicial branch do not use public office for private gain
2.3 Government officials in the police and the military do not use public office for private gain
2.4 Government officials in the legislative branch do not use public office for private gain

Factor 3: Open Government

3.1 Publicized laws and government data
3.2 Right to information
3.3 Civic participation
3.4 Complaint mechanisms

Factor 4: Fundamental Rights

4.1 Equal treatment and absence of discrimination
4.2 The right to life and security of the person is effectively guaranteed
4.3 Due process of law and rights of the accused
4.4 Freedom of opinion and expression is effectively guaranteed
4.5 Freedom of belief and religion is effectively guaranteed
4.6 Freedom from arbitrary interference with privacy is effectively guaranteed
4.7 Freedom of assembly and association is effectively guaranteed
4.8 Fundamental labor rights are effectively guaranteed

Factor 5: Order and Security

5.1 Crime is effectively controlled
5.2 Civil conflict is effectively limited
5.3 People do not resort to violence to redress personal grievances

Factor 6: Regulatory Enforcement

6.1 Government regulations are effectively enforced
6.2 Government regulations are applied and enforced without improper influence
6.3 Administrative proceedings are conducted without unreasonable delay
6.4 Due process is respected in administrative proceedings
6.5 The government does not expropriate without lawful process and adequate compensation

Factor 7: Civil Justice

7.1 People can access and afford civil justice
7.2 Civil justice is free of discrimination
7.3 Civil justice is free of corruption
7.4 Civil justice is free of improper government influence
7.5 Civil justice is not subject to unreasonable delay
7.6 Civil justice is effectively enforced
7.7 ADR is accessible, impartial, and effective

Factor 8: Criminal Justice

8.1 Criminal investigation system is effective
8.2 Criminal adjudication system is timely and effective
8.3 Correctional system is effective in reducing criminal behavior
8.4 Criminal system is impartial
8.5 Criminal system is free of corruption
8.6 Criminal system is free of improper government influence
8.7 Due process of law and rights of the accused

Factor 9: Informal Justice

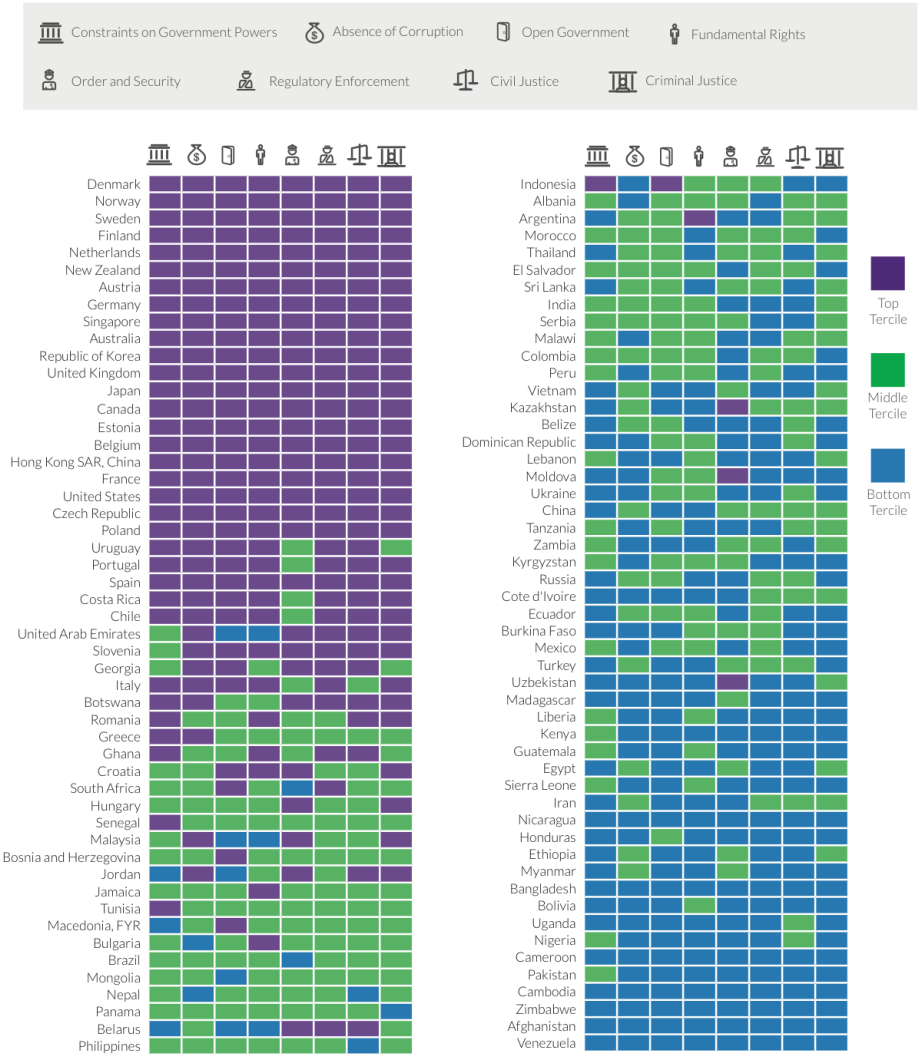
9.1 Informal justice is timely and effective
9.2 Informal justice is impartial and free of improper influence
9.3 Informal justice respects and protects fundamental rights

14 | Table 1: The World Justice Project Rule of Law Index

Fuente: WJP 2015. Dirección electrónica: http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/roli_2015_0.pdf. p. 14.

The Eight Factors of the WJP Rule of Law Index

The following chart presents country performance on the eight factors of the WJP Rule of Law Index



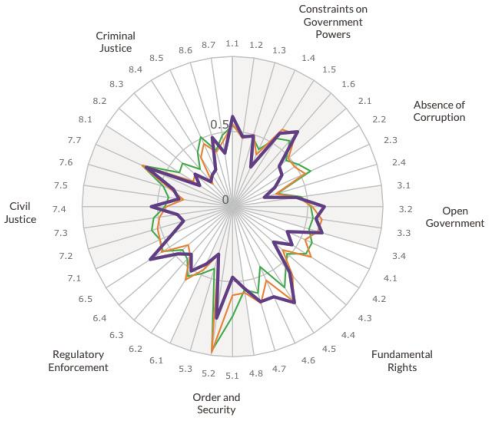
23 | The Eight Factors of the WJP Rule of Law Index

Fuente: WJP 2015. Dirección electrónica: http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/roli_2015_0.pdf. p. 23.

Mexico

Mexico City, Guadalajara, Monterrey

Region: **Latin America & the Caribbean** | Income group: **Upper middle income**



Overall Score	Regional Rank	Income Rank	Global Rank
0.47	14/19	28/31	79/102

	Factor Trend	Factor Score	Regional Rank	Income Rank	Global Rank
Constraints on Government Powers	▼	0.51	10/19	16/31	61/102
Absence of Corruption	▼	0.33	17/19	30/31	88/102
Open Government	—	0.56	6/19	8/31	42/102
Fundamental Rights	—	0.56	12/19	17/31	56/102
Order and Security	—	0.52	19/19	31/31	99/102
Regulatory Enforcement	—	0.5	7/19	17/31	53/102
Civil Justice	—	0.44	13/19	28/31	82/102
Criminal Justice	—	0.31	14/19	29/31	93/102

Mexico — Latin America & the Caribbean — Upper middle income group

Trending up — Trending down — Low — Medium — High

Constraints on Government Powers

1.1 Limits by legislature	0.6
1.2 Limits by judiciary	0.47
1.3 Independent auditing	0.49
1.4 Sanctions for official misconduct	0.29
1.5 Non-governmental checks	0.58
1.6 Lawful transition of power	0.66

Absence of Corruption

2.1 No corruption in the executive branch	0.41
2.2 No corruption in the judiciary	0.39
2.3 No corruption in the police/military	0.31
2.4 No corruption in the legislature	0.22

Open Government

3.1 Publicized laws and government data	0.43
3.2 Right to information	0.61
3.3 Civic participation	0.56
3.4 Complaint mechanisms	0.62

Fundamental Rights

4.1 Equal treatment / no discrimination	0.4
4.2 Right to life and security	0.47
4.3 Due process of law	0.36
4.4 Freedom of expression	0.58
4.5 Freedom of religion	0.76
4.6 Right to privacy	0.66
4.7 Freedom of association	0.66
4.8 Labor rights	0.55

Order and Security

5.1 Absence of crime	0.47
5.2 Absence of civil conflict	0.75
5.3 Absence of violent redress	0.33

Regulatory Enforcement

6.1 Effective regulatory enforcement	0.42
6.2 No improper influence	0.51
6.3 No unreasonable delay	0.42
6.4 Respect for due process	0.48
6.5 No expropriation w/out adequate compensation	0.65

Civil Justice

7.1 Accessibility and affordability	0.44
7.2 No discrimination	0.34
7.3 No corruption	0.37
7.4 No improper gov. influence	0.54
7.5 No unreasonable delay	0.36
7.6 Effective enforcement	0.41
7.7 Impartial and effective ADRs	0.63

Criminal Justice

8.1 Effective investigations	0.26
8.2 Timely and effective adjudication	0.33
8.3 Effective correctional system	0.22
8.4 No discrimination	0.25
8.5 No corruption	0.27
8.6 No improper gov. influence	0.48
8.7 Due process of law	0.36

115 | Country Profiles

Complete country profiles available at: data.worldjusticeproject.org

Fuente: WJP 2015. Dirección electrónica: http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/roli_2015_0.pdf. p. 115.

II. Los protocolos nacionales de actuación.

En virtud de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha incorporado a su texto los tratados internacionales en materia de derechos humanos de los que México es parte, es posible comprender que los así llamados *protocolos nacionales de actuación*, no son otra cosa que herramientas diseñadas específicamente para homologar los criterios y lineamientos con los que habrán de desempeñarse los diversos operadores del sistema de justicia penal en México, en el cumplimiento de los múltiples procedimientos que resulten necesarios o convenientes para la investigación y persecución de hechos posiblemente constitutivos de delito.

Efectívamente, los servidores públicos que intervengan de una u otra manera en la procuración de justicia, están obligados a salvaguardar en todo momento los derechos previstos tanto en nuestra Carta Magna como en los tratados internacionales firmados por nuestro país, de acuerdo a los principios que rigen el debido proceso legal y conforme a la legislación procesal penal aplicable.

De este modo, los protocolos deberán aplicarse desde el principio de la así llamada "investigación criminal"[9] en la cual participan los diversos elementos de seguridad pública, cuidando siempre de garantizar y respetar los derechos humanos, así como la igualdad, el acceso a la justicia y el respeto a la vida e integridad física de los mexicanos.

En un contexto así, debe tenerse presente que el proceso penal, tal como lo refiréramos en el apartado que antecede, en la práctica comienza con la presencia de la policía en el lugar de la intervención[10], inmediatamente después de que se ha tenido conocimiento de la existencia de un hecho probablemente constitutivo de delito (noticia criminal). Una vez constituido allí, el policía habrá de realizar los primeros pasos investigativos que pueden ir desde una mera entrevista a las víctimas y/o testigos, hasta un acalorado encuentro con el o los responsables del hecho que se investiga, sin dejar de lado la probable necesidad de brindar apoyo ya sea de tipo médico, psicológico o de cualesquiera otra índole a unos u otros,

---

[9] La *Investigación criminal,* desde nuestra muy particular perspectiva*,* puede ser concebida como una serie de pasos realizados por el órgano investigador y sus auxiliares (policías y peritos), los cuales están destinados a desentrañar lo que produjo cambios sensibles en el mundo material y que puede ser constitutivo de delito (Art. 131. CNPP Obligaciones del Ministerio Público). Lo anterior, a efecto de identificar quién o quiénes son el o los autores del hecho que se investiga, así como la o las víctimas del mismo. Al respecto de este tópico, puede también consultarse, por un lado, lo referido por Horvitz Lennon y López Masle, citados a su vez en: *La investigación Criminal: Aspectos Introductorios de la Investigación Criminal en el Sistema Penal Acusatorio*, p. 8, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx, o, por el otro lado, lo asentado por Fernández en *Técnicas de Investigación*: Fernández, J. Moya, M., Ed. Div Formación y perfeccionamiento de la DGP, 1991, p.13.

[10] *Lugar de intervención* es el nombre que se la da al sitio en el que [presumiblemente] se ha cometido un hecho probablemente delictivo, o en el que se localizan o aportan indicios relacionados con el mismo. Al respecto véase El Protocolo Nacional de Actuación del Primer Respondiente, p. 11.

todo ello bajo el mando y conducción del Ministerio Público -con quien el policía interviniente deberá estar en constante comunicación mientras lo hace-, apegándose fielmente a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, a efecto principal de que se logre una correcta impartición de justicia, pero adecuándose de manera integral a los más altos estándares nacionales e internacionales que privilegian el debido proceso, en la misma medida que se aplique la ley que más favorezca a la persona[11].

Algunos de los objetivos de los protocolos de actuación son los siguientes:

- La obligación de las autoridades judiciales de realizar un control de constitucionalidad y convencionalidad *ex officio*;
- Facultad y obligación de considerar las normas de derechos humanos reconocidos tanto por la propia Constitución como por los instrumentos internacionales ratificados por México;
- Convertirse en una herramienta ciudadana que garantice el goce y la protección de los derechos humanos;
- Colocar la protección de los derechos humanos en el centro de actuaciones de las autoridades;
- Llevar a buen puerto la reforma constitucional en materia de derechos humanos, y
- Auxiliar a los órganos jurisdiccionales para realizar su labor en pleno respeto a las garantías y de acuerdo a las buenas prácticas internacionales.

No obstante lo referido, es necesario agregar que los protocolos en referencia no son instrumentos obligatorios -aunque su contenido sí lo es- en el entendido de que éste se encuentra fundamentado en las normas internacionales de la materia a la que corresponda, lo cual es mandatorio para todas las autoridades.

En este sentido, como uno de los múltiples esfuerzos realizados para materializar la reforma Constitucional de 2008 en México, después de que varias entidades elaboraron, aprobaron y entrara en vigor su Código estatal de procedimientos penales, se aprobó un Código Nacional de Procedimientos Penales[12], el cual desarrolla y estructura el procedimiento penal acusatorio como se explica a continuación.

Lo primero que establece el CNPP es su objeto, mismo que resulta de suma importancia en virtud de que el sistema procesal penal acusatorio no pretende encontrar culpables o imponer castigos “a toda costa”, sino, más bien, que el Estado ejerza su función de *jus puniendi* con arreglo al respeto a los derechos

[11] Al respecto, véanse: SCJN, Resolución del expediente Varios 912 de 2010, así como las Contradicción de tesis 293 de 2011.
[12] El CNPP fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de marzo de 2014.

fundamentales de todos los gobernados, tal como se encuentra plasmado en el artículo 2° de dicho ordenamiento, a saber:

> *Artículo 2o. Objeto del Código*
> *Este Código tiene por objeto establecer las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos, para esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que se repare el daño, y así contribuir a asegurar el acceso a la justicia en la aplicación del derecho y resolver el conflicto que surja con motivo de la comisión del delito, en un marco de respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.*

Dicho cúmulo de leyes establece además las diversas etapas y fases del procedimiento penal que ahora rigen en todo el país, tanto para el fuero común como para el fuero federal, las cuales desarrolla y explica de la siguiente manera:

> *Artículo 211. Etapas del procedimiento penal*
> *El procedimiento penal comprende las siguientes etapas:*
> *I. La de investigación, que comprende las siguientes fases:*
> *a) Investigación inicial, que comienza con la presentación de la denuncia, querella u otro requisito equivalente y concluye cuando el imputado queda a disposición del Juez de control para que se le formule imputación, e*
> *b) Investigación complementaria, que comprende desde la formulación de la imputación y se agota una vez que se haya cerrado la investigación;*
> *II. La intermedia o de preparación del juicio, que comprende desde la formulación de la acusación hasta el auto de apertura del juicio, y*
> *III. La de juicio, que comprende desde que se recibe el auto de apertura a juicio hasta la sentencia emitida por el Tribunal de enjuiciamiento.*
> *La investigación no se interrumpe ni se suspende durante el tiempo en que se lleve a cabo la audiencia inicial hasta su conclusión o durante la víspera de la ejecución de una orden de aprehensión. El ejercicio de la acción inicia con la solicitud de citatorio a audiencia inicial, puesta a disposición del detenido ante la autoridad judicial o cuando se solicita la orden de aprehensión o comparecencia, con lo cual el Ministerio Público no perderá la dirección de la investigación.*
> *El proceso dará inicio con la audiencia inicial, y terminará con la sentencia firme.*

A raíz de lo establecido en el ordenamiento al que se alude, diferenciando a la *etapa de investigación* como la primera de las que conforman el procedimiento penal acusatorio mexicano, cabe tener presente que el éxito o fracaso de la así llamada *investigación criminal*[13], dependerá en gran medida de la actuación del

[13] Aunque ya previamente nos referimos a la *investigación criminal*, nos parece interesante el decir de Guillén López cuando la define como: "el proceso metodológico y apegado a la ley que emplea una serie de pasos para el descubrimiento de hechos con posible relevancia para el sistema de justicia penal, o dicho de otra forma, se trata de una herramienta técnica y legalmente regulada que sirve al investigador para desentrañar hechos, circunstancias, indicios, evidencias y personas implicadas en un acontecimiento, que pueden ser de interés para la justicia criminal." Lo anterior,

Ministerio Público y de sus auxiliares directos -Policías y Peritos[14]. Esto, en el entendido de que esta etapa de investigación tiene por propósito obtener elementos que permitan identificar, por un lado, que se ha cometido (o no) un hecho que puede ser constitutivo de delito, y por el otro, que existen datos que hacen suponer la participación (o no) de una o más personas en el mismo.

> *Artículo 213. Objeto de la investigación*
> *La investigación tiene por objeto que el Ministerio Público reúna indicios para el esclarecimiento de los hechos y, en su caso, los datos de prueba para sustentar el ejercicio de la acción penal, la acusación contra el imputado y la reparación del daño.*

Para este propósito, la actuación de los auxiliares del Ministerio Público deberá ser absolutamente impecable y estar dotada de verdadero rigor científico en todo momento, con la teleología de que, en su oportunidad procesal, los otrora simples indicios alcancen el valor probatorio que las partes hayan previsto en sus teorías del caso.

La *etapa intermedia*, por su parte, consiste en el proceso de preparación de la audiencia de juicio oral, por lo que, una vez que ha concluido la etapa de investigación y el Ministerio Público considera que cuenta con elementos suficientes para acreditar la ocurrencia de un hecho delictivo y la participación de un gobernado -imputado- en su comisión, puede tomar la decisión de acusar formalmente a esa persona, en razón de lo cual la etapa intermedia tendrá un papel fundamental en la preparación de la audiencia de juicio oral.

Es menester tomar en consideración que la mera obtención de indicios y datos de prueba por parte del Ministerio Público y sus auxiliares en la etapa de investigación, será luego motivo de cuidadosa revisión por el Juez de control en la etapa intermedia, quien, después de que las partes ofrezcan ante él sus medios de prueba, tendrá la facultad para “admitir” o en su caso rechazar, aquello que las partes quieran aportar en busca de sostener sus proposiciones fácticas. Esto significa no sólo que los medios de prueba habrán de cumplir con las exigencias que marca la ley, sino que además, tanto las técnicas como los procedimientos

---

en virtud de que muestra el camino que debe seguirse en toda investigación, lo cual en gran medida pretenden también los protocolos de actuación. Al respecto, véase: Guillén López, Germán, La Investigación Criminal en el Sistema Penal Acusatorio, Serie Juicios Orales, número 6, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2013.

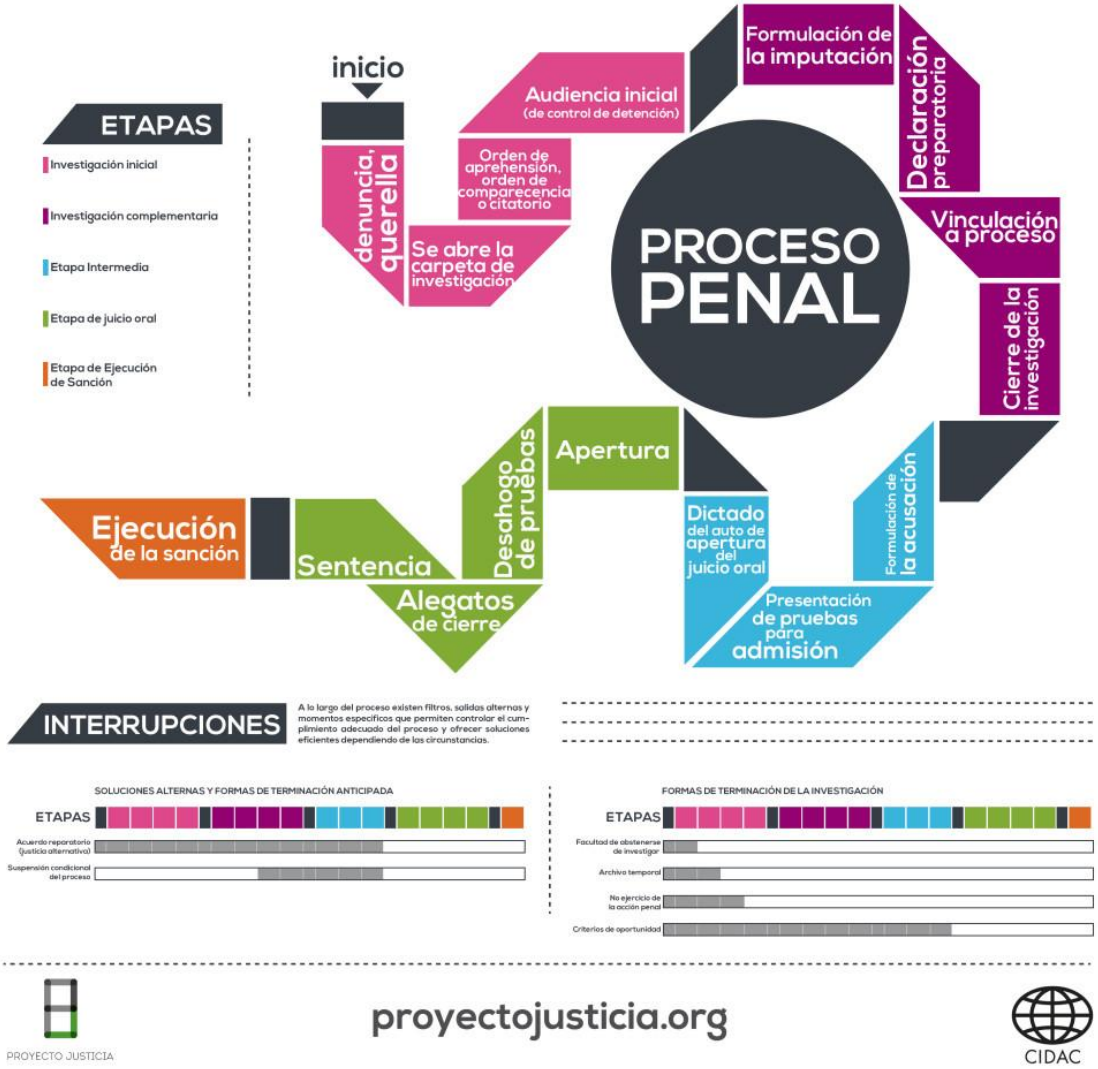
[14] Como puede apreciarse, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en su Art. 21 que “La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías…”, pero no incluye de manera expresa a los peritos en los procedimientos y diligencias investigativas, siendo que éstos expertos forenses resultan de singular relevancia para “esclarecer de manera técnico científica los hechos” ante el órgano jurisdiccional, tal como lo marca el CNPP (Arts. 68, 129, 212, 213, 216, 267, 346 del CNPP). En efecto, muchas veces únicamente a través de éste conocimiento particular que poseen los peritos -como lo señaláramos en nota previa- será posible entender a cabalidad lo que ocurrió en el mundo material. De modo contrastante con la CPEUM, el CNPP en su Art. 131, refiere claramente que el Ministerio Público deberá coordinar a las Policías y a los peritos durante la investigación de los delitos.

empleados por los policías y peritos en la obtención de éstos, serán conforme a protocolos previamente establecidos, con la finalidad de que sus conjugados esfuerzos investigativos sean siempre transparentes, fortaleciendo con ello el principio de publicidad y poniendo de relieve el respeto a los derechos humanos.

> *Artículo 334. Objeto de la etapa intermedia*
> *La etapa intermedia tiene por objeto el ofrecimiento y admisión de los medios de prueba, así como la depuración de los hechos controvertidos que serán materia del juicio.*
> *Esta etapa se compondrá de dos fases, una escrita y otra oral. La fase escrita iniciará con el escrito de acusación que formule el Ministerio Público y comprenderá todos los actos previos a la celebración de la audiencia intermedia. La segunda fase dará inicio con la celebración de la audiencia intermedia y culminará con el dictado del auto de apertura a juicio.*

Finalmente, la así llamada *etapa de juicio oral*, será el momento en el que se resuelvan las cuestiones fundamentales del caso, de manera que cada una de las partes -Ministerio Público, Asesor jurídico de la víctima y Defensa-, tendrán que sustentar su caso frente a un tribunal de Juicio oral, mismo al que deberán convencer "más allá de la duda razonable" de dichas proposiciones fácticas, apoyándose en aquellos medios de prueba que cumplieron a cabalidad con las condiciones y los protocolos correspondientes. Lo anterior, con miras a que una vez concluida la audiencia de juicio, el Órgano jurisdiccional delibere y luego emita su fallo a las partes –mismo que podrá ser absolutorio o condenatorio-.

> *Artículo 348. Juicio*
> *El juicio es la etapa de decisión de las cuestiones esenciales del proceso. Se realizará sobre la base de la acusación en el que se deberá asegurar la efectiva vigencia de los principios de inmediación, publicidad, concentración, igualdad, contradicción y continuidad.*



Fuente: CIDAC. Dirección electrónica: https://www.bing.com/images/search?q=im%c3%a1genes+del+proceso+penal+acusatorio&view=detailv2&qpvt=im%c3%a1genes+del+proceso+penal+acusatorio&id=615EA15B15F6A146E8959F6A4D5A57830FA3F904&selectedIndex=9&ccid=7dcMwX5l&simid=607996859955611976&thid=OIP.Medd70cc17e652d15ee48f246bf2e4898o0&ajaxhist=0

Es con base en todo lo referido, que insistimos sobre la importancia que reviste la actuación de los diversos operadores del sistema de justicia penal –especialmente los cuerpos de seguridad pública y los peritos[15]- ya que de su oportuna y correcta participación en el proceso penal dependerá en gran medida el resultado que se obtenga posteriormente en el desenlace del juicio.

[15] Véase: García Silva, Gerardo y Edward Charles Alexander Worrall González, La importancia de la cadena de custodia y la participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad, en CRIMINOGÉNESIS, Revista especializada en Criminología y Derecho penal, publicación cuatrimestral, año 1, número 12, mayo de 2015, ISSN1870-9524, pp.121-141.

Precísamente por ello, como hemos venido diciendo, se emitieron los Protocolos nacionales de actuación[16], tanto del Primer respondiente -primera autoridad con funciones de seguridad pública en el lugar de la intervención[17]-, como de la Policía facultada para el procesamiento del lugar de los hechos (también identificado como lugar de intervención), cuyo objetivo se establece de la siguiente manera:

> *El 18 de Junio de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de nuestra Constitución, a fin de establecer un Sistema de Justicia Penal acusatorio y oral, entendiéndose ahora la investigación como una actividad conjunta del Policía y del Ministerio Público, como conductor y director en esta actividad, por tal motivo es necesario generar una coordinación de manera horizontal, entre estos dos actores fundamentales, para la adecuada operación del Sistema.*
>
> *Un aspecto central en materia de Seguridad Pública, es lograr la plena y puntual colaboración entre Federación, Entidades Federativas y Municipios. Asimismo, debe fortalecerse la coordinación entre las instituciones de Procuración de Justicia y de Seguridad Pública del Estado Mexicano, es en este marco que se han reunido la Secretaría de Gobernación a través de la Comisión Nacional de Seguridad, la Policía Federal, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Publica y la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, la Procuraduría General de la República, a través de la Agencia de Investigación Criminal y la Unidad para la Implementación del Sistema Procesal Penal Acusatorio; quienes en un esfuerzo sin precedentes, han conformado un equipo de expertos operadores para determinar los criterios que regirán las actividades de los funcionarios de Seguridad a nivel Nacional, que realicen las acciones de Primer Respondiente.*
>
> *Por lo anterior, la operación del nuevo modelo de Sistema de Justicia Penal, genera la necesidad de contar con cuerpos policiales guiados y capacitados bajo Protocolos homologados, con el objeto de ejercer sus funciones en un mismo criterio de actuación[18].*

Los protocolos nacionales de actuación se integran por los siguientes documentos:

- Guía Nacional de Cadena de Custodia (2 anexos)
- Protocolo Nacional de Primer Respondiente (19 anexos) y,

---

[16] Publicados el 26 de noviembre de 2015.

[17] Quienes redactamos el presente artículo, coincidimos en que tanto el término “lugar de intervención” como el de “lugar de los hechos” asentados en diversas publicaciones oficiales resultan imprecisos en la investigación forense, toda vez que pueden producir incertidumbre. Al respecto, véase: Worrall González, Edward y Ramón Francisco González Verver Vargas, “El lugar donde investiga el experto forense”, en: http://crimyjustmexico.com/el-espacio-donde-investiga-el-experto-forense/

[18] Protocolo nacional de actuación, Primer respondiente, Consejo Nacional de Seguridad Pública, página 3.

- Protocolo Nacional de actuación. Policía con capacidades para procesar el lugar de la intervención (7 anexos).

Por su parte, la ***Guía Nacional de Cadena de Custodia***, plantea como objetivos:

Objetivo general

- Garantizar la mismidad y autenticidad de los indicios o elementos materiales probatorios, mediante actividades de control y elaboración de registros, que demuestren la continuidad y trazabilidad de la Cadena de Custodia, con el fin de incorporarlos como medio de prueba en el proceso penal.

Objetivos específicos

- Homologar las actuaciones de las policías, Ministerios Públicos, elementos de la Secretaría de la Defensa Nacional y Secretaría de Marina y servicios periciales, durante la Cadena de Custodia.
- Establecer los tramos de control entre las policías, fuerzas armadas y servicios periciales, durante la Cadena de Custodia.
- Definir las acciones para la protección y preservación de los indicios o elementos materiales probatorios, desde su localización, descubrimiento o aportación, y hasta que la autoridad competente ordene su conclusión.
- Establecer las bases para documentar las actividades y responsabilidades de quienes, en cumplimiento de sus funciones u obligaciones, tengan contacto con el indicio o elemento material probatorio.

Además, incluye en su contenido las siguientes definiciones, las cuales, a saber, no resultan del todo claras o específicas para quien las aplica:

Cadena de Custodia. Es el sistema de control y registro que se aplica al indicio, evidencia, objeto, instrumento o producto del hecho delictivo, desde su localización, descubrimiento o aportación, en el lugar de los hechos o del hallazgo, hasta que la autoridad competente ordene su conclusión.

Elemento material probatorio. Evidencia física, objeto, instrumento o producto relacionado con un hecho delictivo y que puede constituirse como prueba.

Identificación. Término utilizado para asignar un número, letra o una combinación de ambos, a los indicios o elementos materiales probatorios, en el momento de su localización, descubrimiento o aportación, hasta que la autoridad competente ordene la conclusión de la Cadena de Custodia.

Indicio. Término genérico empleado para referirse a huellas, vestigios, señales, localizados, descubiertos o aportados, que pudieran o no estar relacionados con un hecho probablemente delictivo y, en su caso, constituirse en un elemento material probatorio.

Lugar de intervención. Sitio en el que se ha cometido un hecho presuntamente delictivo, o en el que se localizan o aportan indicios relacionados con el mismo.

Primer Respondiente. Es la primera autoridad con funciones de seguridad pública en el lugar de la intervención.

Registro de Cadena de Custodia. Documento en el que se registran los indicios o elementos materiales probatorios y las personas que intervienen, desde su localización, descubrimiento o aportación en el lugar de intervención, hasta que la autoridad ordene su conclusión.

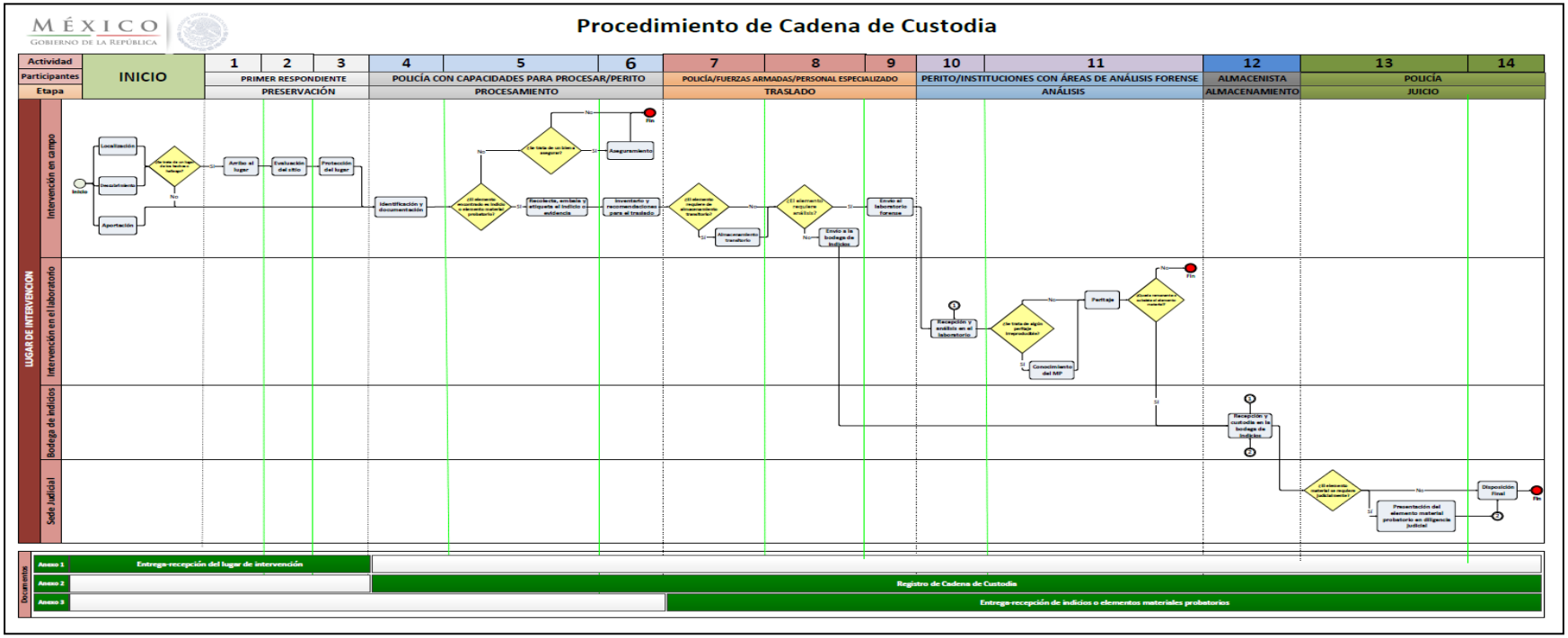
El documento igualmente hace referencia de los principales roles que estarán desempeñando los diversos intervinientes, siendo éstos:

- Coordinador de la Policía con Capacidades para Procesar.
- Coordinador del Grupo de Peritos.
- Depositarios.
- Elementos de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Secretaría de Marina.
- Ministerio Público.
- Perito.
- Personal especializado.
- Personal Facultado para el Traslado (PFT).
- Policía.
- Policía con Capacidades para Procesar.
- Policía de Investigación.
- Primer Respondiente.
- Responsable de la recepción de indicios o elementos materiales probatorios en la bodega de indicios.

Es de llamar la atención que en este apartado, entre los intervinientes del procedimiento de Cadena de custodia, se contemplan tanto a los policías, como a los peritos y elementos de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Secretaría de Marina, como previendo que cualesquiera de ellos -dependiendo de la envergadura de la situación- pudiera de pronto verse involucrado en el cuidado de los indicios o elementos materiales probatorios. Sin embargo, se ha difundido la idea derivada del propio Protocolo del Primer Respondiente, que se le suele considerar “primer respondiente” a la primera autoridad con funciones de seguridad pública (no de seguridad nacional) en el lugar de la intervención.

Etapas de la Cadena de custodia

I. Procesamiento,
II. Traslado,
III. Análisis,
IV. Almacenamiento en la bodega de indicios, o lugar destinado para ello, y
V. Presentación en juicio.



No obstante lo previsto en el documento, resulta necesario hacer del conocimiento de quienes se sirvan leer el presente artículo, que las instalaciones destinadas a almacenar los indicios (bodegas u otros espacios acondicionados para tales propósitos), no son una realidad palpable en todos los estados de la Federación, ni mucho menos algo plausible en algunos municipios o lugares geográficamente apartados. En razón de esto, el objetivo general que consiste en “Garantizar la mismidad y autenticidad de los indicios o elementos materiales probatorios…” no podrá ser alcanzado en todos los casos, comprometiendo seriamenmte con ello el sentido de la justicia en nuestro pueblo mexicano.

Por lo que hace al ***Protocolo Nacional del Primer respondiente***, los principales aspectos de su contenido son los siguientes:

Objetivo General

Dotar a aquellas autoridades que realicen funciones de Primer Respondiente, con un instrumento en el que se homologuen los lineamientos de su actuación, de conformidad a lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte y el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Objetivos Específicos

- Establecer el procedimiento necesario para garantizar la actuación del Primer Respondiente, bajo los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.
- Proporcionar un instrumento que brinde seguridad y certeza jurídica en el actuar del Primer Respondiente, mediante el desarrollo sistemático de su participación y en coordinación con las autoridades que concurren en el lugar de intervención.
- Fortalecer y guiar las funciones del Primer Respondiente, estandarizando la calidad técnica y administrativa de su actuar.
- Homologar los procedimientos, la organización y todos aquellos registros que sean inherentes a quien actué como Primer Respondiente.
- Orientar y facilitar los procesos de capacitación para el Primer Respondiente.

Principales Roles

- Ministerio Público; le compete la conducción y mando de la investigación de los delitos, para lo cual, deberá coordinar al Primer Respondiente, Policía de Investigación, Policía con Capacidades para Procesar y a los Peritos.
- Perito; es la persona con conocimientos especiales en alguna ciencia, arte, técnica u oficio, que ejecuta las actividades del procesamiento de los indicios o elementos materiales probatorios y emite recomendaciones para su traslado. Asimismo, recibe y analiza los indicios o elementos materiales probatorios en las instalaciones de los servicios periciales y emite el informe, requerimiento o dictamen correspondiente.
- Policía con Capacidades para Procesar; es la unidad o persona especializada dentro de una institución policial, que desarrolla la observación, fijación, procesamiento, traslado y entrega de los indicios a la autoridad competente.
- Policía de Investigación; le corresponde acudir, recibir y hacerse cargo del lugar de intervención, para realizar las investigaciones conducentes.
- Primer Respondiente; le compete corroborar la denuncia, localizar, descubrir o recibir aportaciones de indicios o elementos materiales probatorios y realizar la detención en caso de flagrancia.

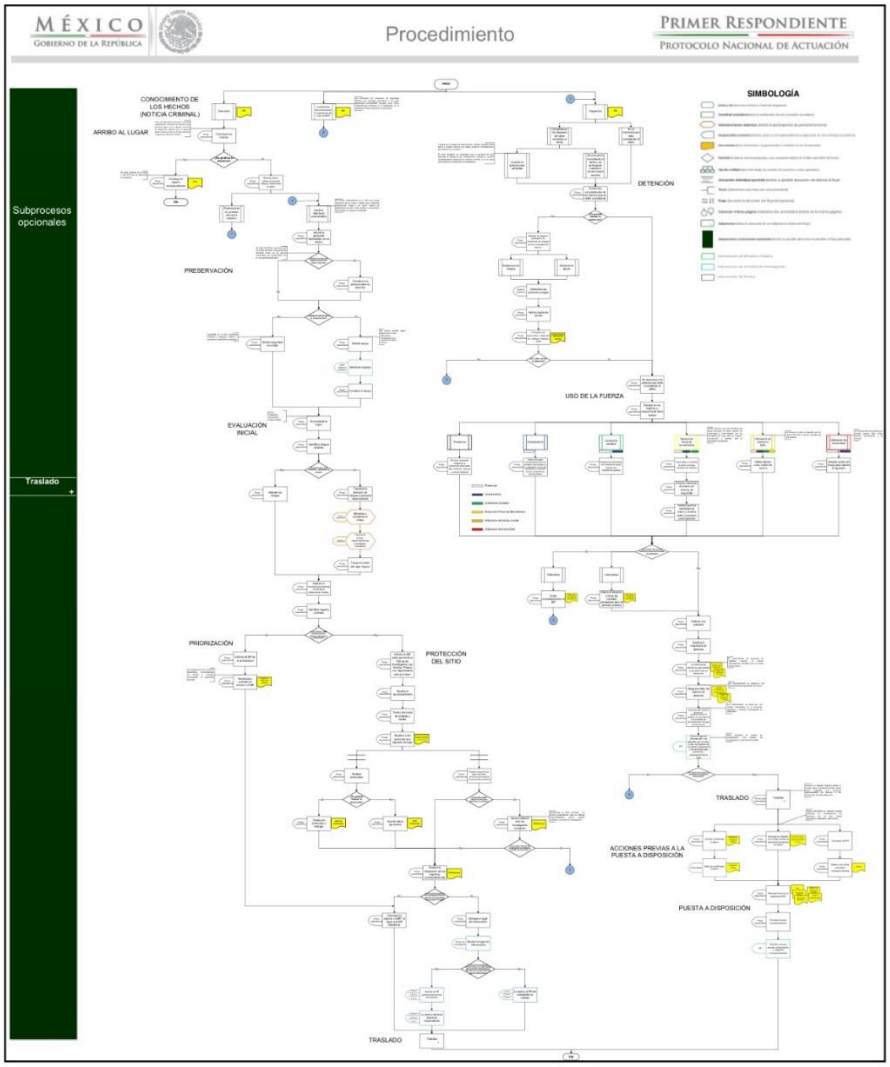
Descripción del procedimiento

El Primer Respondiente actuará bajo los supuestos de:
I. Denuncia.
II. Localización, descubrimiento o aportación de indicios o elementos materiales probatorios.
III. Flagrancia.

3. Mapa del procedimiento

Macroproceso

Diagrama del Proceso



Ahora bien, en lo que se tocante al ***Protocolo Nacional de actuación. Policía con capacidades para procesar el lugar de la intervención***, los principales aspectos del éste son los siguientes:

Objetivo General
Dotar a las Policías con capacidades para procesar, de un instrumento en el que se homologuen las directrices de su actuación, de conformidad a las mejores prácticas, para la aplicación de la metodología criminalística en el lugar de intervención, para la investigación criminal.

Objetivos Específicos
- Fortalecer y guiar las funciones de las Policías con capacidades para procesar[19], estandarizando la calidad técnico jurídica y administrativa de su actuar.
- Facilitar a las Policías con capacidades para procesar, de un instrumento que les permita realizar el procedimiento cronológico y técnico, en la detección, preservación, conservación de los indicios o elementos materiales probatorios, mediante la aplicación de métodos y técnicas criminalísticas.
- Garantizar que la actuación de las Policías con capacidades para procesar, se desarrolle bajo los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.
- Proporcionar un instrumento que brinde seguridad y certeza jurídica en el actuar de las Policías con capacidades para procesar, mediante el desarrollo sistemático y multidimensional de su participación, en coordinación con las autoridades que concurren en el lugar de intervención.
- Homologar los procedimientos, la organización y todos aquellos registros que sean inherentes a las Policías con capacidades para procesar.
- Orientar y facilitar los procesos de capacitación, para las Policías con capacidades para procesar.

Definiciones
Para los efectos del presente Protocolo se entenderá por:
Acordonamiento. La acción de delimitar el lugar de intervención, mediante el uso de cintas, cuerdas u otro tipo de barreras físicas, para preservarlo o sellarlo en caso de lugares cerrados.

Bodega de indicios. Lugar con características específicas que tiene como finalidad, el resguardo de indicios o elementos materiales probatorios para garantizar su integridad.

Cadena de Custodia. Es el sistema de control y registro que se aplica al indicio, evidencia, objeto, instrumento o producto del hecho delictivo, desde su localización, descubrimiento o aportación, en el lugar de los hechos o del hallazgo, hasta que la autoridad competente ordene su conclusión.

---

[19] Desde nuestra muy particular y respetuosa óptica, el hecho de que los elementos de la policía llamada "con capacidades" intervengan en el *procesamiento* de los indicios, sugiere un riesgo mayúsculo para el éxito de la investigación y por ende para el resultado del juicio, ya que, sin menospreciar la importante y valerosa labor de nuestras diversas agrupaciones policiales, existen indicios y elementos materiales probatorios que ameritan tratamientos especiales, los cuales deben ser responsabilidad única de los peritos, quienes han tenido años de formación y capacitación específica en este rubro.

Croquis general y a detalle. Es una representación gráfica, la cual proporciona una panorámica superior del lugar, se realiza a mano alzada y contiene la orientación norte, la representación de los indicios a través de simbología y las medidas del lugar, así como de la localización de los indicios.

Documentación. Registro fidedigno de la condición que guardan lugares, personas, objetos, indicios o elementos materiales probatorios en el lugar de intervención.

Documentación escrita. Registro a través del cual se establecen las generalidades del lugar (calle principal, número del domicilio, fachada, material, dimensiones y colindancias del lugar, entradas y salidas, etc.), se especifica el sitio exacto del suceso y los indicios localizados (posición y orientación), a través de elementos deductivos, completos, cronológicos y específicos.

Documentación fotográfica. Registro en el que se capta y muestra el estado original del lugar, ofreciendo registros tangibles y corroborativos de forma objetiva, imparcial y exacta, para la validez de los indicios.

Documentación videográfica. Registro en el que se capta visual y sonoramente la investigación.

Elemento material probatorio. Evidencia física, objeto, instrumento o producto, relacionado con un hecho delictivo y que puede constituirse como prueba.

Embalaje. Conjunto de materiales que envuelven, soportan y protegen al indicio o elemento material probatorio, con la finalidad de identificarlos, garantizar su mismidad y reconocer el acceso no autorizado durante su traslado y almacenamiento, y en algunos casos, podrá fungir como empaque del indicio o elemento material probatorio.

Empaque. Todo aquel material que se utiliza para contener, proteger y/o preservar indicios o elementos materiales probatorios en el traslado, permitiendo que llegue íntegro a los laboratorios de servicios periciales, la bodega de indicios o, en su caso, a algún otro lugar en condiciones de preservación o conservación.

Equipamiento. Materiales para el procesamiento de indicios o elementos materiales probatorios y equipo de protección personal.

Equipo de protección personal. Cualquier equipo, objeto o instrumento que emplea una persona para crear una barrera física entre él, el sitio de intervención, los indicios y las personas involucradas en un hecho, con la finalidad de evitar riesgos a la salud y la pérdida, alteración, destrucción o contaminación de los indicios o elementos materiales probatorios.

Etiqueta. Letrero escrito o impreso que se añade al embalaje para identificarlo.

Etiquetado. Acción de adherir la etiqueta al embalaje, tomando en consideración los siguientes datos: número de folio o equivalente, identificación del indicio, fecha y hora de recolección y tipo de indicio o elemento material probatorio.

Identificación. Término utilizado para asignar un número, letra o una combinación de ambos, a los indicios o elementos materiales probatorios, en el momento de su localización, descubrimiento o aportación, hasta que la autoridad competente ordene la conclusión de la Cadena de Custodia.

Indicio. Término genérico empleado para referirse a huellas, vestigios y/o señales, localizados, descubiertos o aportados, que pudieran o no estar relacionados con un hecho probablemente delictivo y, en su caso, constituirse en un elemento material probatorio.

Lugar de intervención. Sitio en el que se ha cometido un hecho probablemente delictivo, o en el que se localizan o aportan indicios relacionados con el mismo.

Lugar conexo. El sitio secundario que tiene relación con el hecho que se investiga, incluida la ubicación donde se encuentran los indicios, evidencias, objetos, instrumentos o productos del hecho delictivo en las áreas circundantes.

Orientación. Se da referencia del lugar y la dirección de los indicios, con base a la ubicación del punto cardinal norte.

Preservación. Acciones del Primer Respondiente para custodiar y vigilar el lugar de los hechos o del hallazgo, con el fin de evitar cualquier acceso indebido que pueda causar la pérdida, destrucción, alteración o contaminación de los indicios o elementos materiales probatorios.

Primer Respondiente. Es la primera autoridad con funciones de seguridad pública en el lugar de la intervención.

Priorización de indicios. Recolectar indicios o elementos materiales probatorios de forma inmediata, con el fin de prever riesgos asociados a la pérdida, alteración, contaminación y destrucción.

Recolección. Acción de levantar los indicios o elementos materiales probatorios, mediante métodos y técnicas que garanticen su integridad.

Registro de Cadena de Custodia. Documento en el que se registran los indicios o elementos materiales probatorios y las personas que intervienen, desde su localización, descubrimiento o aportación en el lugar de intervención, hasta que la autoridad ordene su conclusión.

Ruta única de entrada y salida. Es la que se traza, con el fin de aplicar las técnicas de búsqueda de indicios adecuadas para realizar el procesamiento.

Sellado. Consiste en cerrar el embalaje, empleando medios adhesivos o térmicos, que dejen rastros visibles cuando sea abierto indebidamente o sin autorización.

Simbología: Representación de los indicios en el croquis general y a detalle, a través de letras, números o símbolos.

Traslado. Es el desplazamiento o reubicación de personas, bienes u objetos de un lugar de origen a otro de destino.

Principales roles

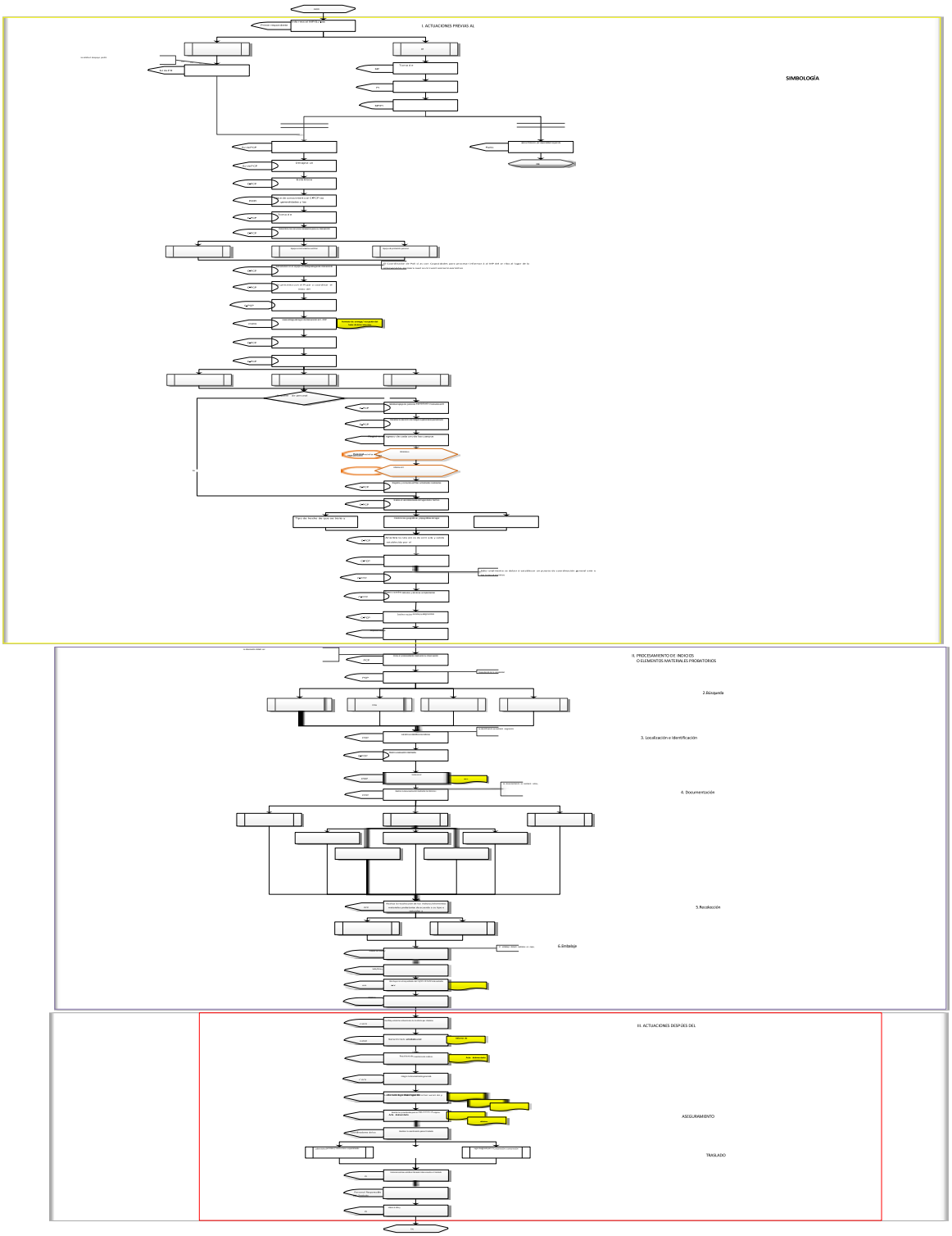
- Coordinador de la Policía con capacidades para procesar: Le compete la planeación, coordinación y formación de equipos de trabajo con su personal, asignando actividades específicas se entrevista con el Primer Respondiente y/o Policía de Investigación, evalúa el lugar de intervención, establece puesto de mando en coordinación con las instituciones intervinientes, realiza recorrido final en el lugar de intervención, recaba actas e indicios procesados para su entrega. El Coordinador puede ser Policía con capacidades para procesar.
- Ministerio Público: Le compete la conducción y mando de la investigación de los delitos, para lo cual deberá coordinar a las Policías y Peritos.
- Policía con capacidades para procesar: Le corresponde el procesamiento de los indicios o elementos materiales probatorios, que incluye las etapas de identificación, documentación, recolección y embalaje de los mismos y, en su caso, realiza la entrega de los indicios a la Policía de Investigación.
- Policía de Investigación: Le corresponde coordinar y verificar las actividades con las diferentes instituciones en el lugar de intervención, bajo el mando del Ministerio Público, en su caso, entregar el lugar de intervención a la Policía con capacidades para procesar, recibir los indicios, o elementos materiales probatorios u objetos con su correspondiente registro de Cadena de Custodia, resguardar los objetos, instrumentos o productos del delito, recibir el lugar de intervención para su liberación, además de las actas generadas por los intervinientes y trasladar los indicios u objetos a los lugares correspondientes.
- Primer Respondiente: Le compete informar y entregar el lugar de la intervención al Policía con capacidades para procesar o al Policía de Investigación, según corresponda, además de brindar el apoyo que éstos requieran.

Descripción del procedimiento

A continuación, se enlistan las bases del procedimiento que debe seguir el Policía con capacidades para procesar el lugar de intervención, previas, durante y posteriores al procesamiento:

I. Actuaciones previas al procesamiento.
II. Procesamiento
III. Actividades posteriores al procesamiento.

8. Mapa del procedimiento


I. ACTUACIONES PREVIAS AL
SIMBOLOGÍA
II. PROCESAMIENTO DE INDICIOS O ELEMENTOS MATERIALES PROBATORIOS
2.Búsqueda
3. Localización e Identificación
4. Documentación
5.Recolección
6.Embalaje
III. ACTUACIONES DESPÚES DEL
ASEGURAMIENTO
TRASLADO

Reflexiones finales

Sin duda, la implementación y operación del sistema procesal penal acusatorio que mandata la reforma constitucional de 2008, deviene en un gran logro para el pueblo mexicano, en el sentido de substituir un sistema procesal anquilosado, obsoleto, oscuro e ineficiente, que no dejaba satisfecho a nadie, sin embargo, podemos advertir que, a pesar de que formalmente la transición se ha realizado, aún falta mucho camino por recorrer en nuestro país, -entre 5 y 40 años- para una satisfactoria consolidación del sistema.

La implementación y operación de la reforma constitucional ha implicado una gran cantidad de cambios institucionales, legislativos y sobre todo de capacitación de los operadores de este nuevo sistema, pero todavía tardará varios años generar los relevos institucionales que permitan concluir con este cambio de operadores del sistema.

En el ámbito de los auxiliares directos del Ministerio Público -Policía y Peritos, resulta más que claro que aún se requiere de un gran esfuerzo de capacitación de estos importantes operadores del sistema, a efecto de que se encuentren en condicioones de trabajar bajo los estándares que demanda el nuevo sistema procesal penal acusatorio reciéntemente implementado en México y acorde también a las mejores prácticas internacionales.

Entre las adecuaciones que ha sido necesario generar para la operación del sistema procesal penal acusatorio y oral, se encuentran la emisión de un Código Nacional de Procedimientos Penales, así como los Protocolos Nacionales de actuación que dan título al artículo que nos ocupa, los cuales a saber tienen por propósito marcar las pautas a observar durante la investigación de delitos, privilegiando sin falla la inequívoca custodia de los derechos de víctimas y justiciables, además de poner de manifiesto ante todos las diversas acciones desplegadas por el Órgano investigador desde el momento mismo en que es enterado de la comisión de un hecho probablemente constitutivo de delito por el cual deba proceder a través de la policía a entrevistar y posiblemente hasta a revisar (corporalmente) a personas, lugares u objetos, y hasta en tanto el supuesto ilícito sea puesto a consideración del Órgano jurisdiccional.

En consecuencia, de un lado se puede percibir que el CNPP tendrá que adecuarse conforme a la misma experiencia, mientras que del otro se teme que por el número de anexos que implican los protocolos (28 anexos), así como por el hecho de que varios de estos resultan poco claros en su contenido, extensión y forma de llenado exigida, se corre el peligro de que se caiga nuevamente en el formalismo excesivo y en una “formatítis” capaz de generar rezagos y complicaciones a los mismos operadores del sistema, pero sobre todo, insatisfacción y duda a los gobernados.

Es con base en esto que quienes redactamos el presente artículo, creemos que los así considerados *Protocolos Nacionales de Actuación*, requieren no sólo de ser

más simplificados, claros y precisos en sus múltiples apartados, sino, sobre todo, de ser en realidad uniformes, aplicables y exigibles a todo aquel que participa de una u otra manera en la custodia de los indicios o elementos materiales probatorios, con la teleología de que la implementación del sistema penal acusatorio y oral constituya un sensible acierto para los pobladores de nuestra amada República Mexicana.

Finalmente deseamos manifestar que consideramos que los próximos años serán años de "prueba y error" para los encargados de procurar, administrar y aplicar justicia, años que habrán de permitir hacer los ajustes necesarios al sistema, en particular lo relacionado con la actuación de los Policías y Peritos como auxiliares del Ministerio Público, habida cuenta que, como señaláramos repetidamente, de su actuación dependerá que se obtengan los resultados que la sociedad merece y espera de sus Leyes, Instituciones y operadores del sistema.

El tiempo dirá si tuvimos razón para realizar este cambio; esperemos que así sea.

Fuentes de información.

Revistas especializadas

- García Silva, Gerardo y Edward Charles Alexander Worrall González, La importancia de la cadena de custodia y la participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad, en CRIMINOGÉNESIS, Revista especializada en Criminología y Derecho penal, publicación cuatrimestral, año 1, número 12, mayo de 2015, ISSN1870-9524, pp.121-141.
- _____, "Cadena de Custodia" (CD), en coautoría con Edward Charles Alexander Worrall González, bajo el registro de derechos de autor N° 03-2015-100111015600-01.

Documentos

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, dirección electrónica: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm.
- Código Nacional de Procedimientos Penales. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP_120116.pdf
- Hallazgos 2015, dirección electrónica: http://cidac.org/wp-content/uploads/2016/05/HALLAZGOS_2015.pdf.
- World Justice Project, dirección electrónica: http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/roli_2015_0.pdf
- Guía Nacional de Cadena de Custodia, Consejo Nacional de Seguridad Pública, México, 2016. Dirección electrónica: http://diariooficial.segob.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5417232&fecha=26/11/2015

- Protocolo Nacional de Primer Respondiente, Consejo Nacional de Seguridad Pública, México, 2016. Dirección electrónica: http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/normateca/protocolos/ProtocoloPrimerRespondienteV1.pdf
- Protocolo Nacional de actuación. Policía con capacidades para procesar el lugar de la intervención, Consejo Nacional de Seguridad Pública, México, 2016. Dirección electrónica: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5417231&fecha=26/11/2015

Direcciones electrónicas

- Hagamos del Nuevo Sistema de Justicia Penal el emblema de un país comprometido con la legalidad y el Estado de Derecho: Enrique Peña Nieto. Dirección electrónica: http://www.gob.mx/presidencia/prensa/hagamos-del-nuevo-sistema-de-justicia-penal-el-emblema-de-un-pais-comprometido-con-la-legalidad-y-el-estado-de-derecho-enrique-pena-nieto. Gob.mx.
- Los expertos dicen que México tardará 11 años más en transitar al sistema penal acusatorio. Claudia Altamirano. IJPP PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. Miércoles 11 de mayo de 2016. Dirección electrónica: http://presunciondeinocencia.org.mx/acervo/noticias/item/1316-los-expertos-dicen-que-mexico-tardara-11-anos-mas-en-transitar-al-sistema-penal-acusatorio.
- Sin capacitar, 8 de cada 10 encargados del nuevo sistema de justicia penal. Por Mundo Forense en mayo 18, 2016. Dirección electrónica: http://revistamundoforense.com/sin-capacitar-8-de-cada-10-encargados-del-nuevo-sistema-de-justicia-penal/.