

**CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.**



**CAMBIOS DE ESTRUCTURA EN LA CAPACITACIÓN Y  
ADIESTRAMIENTO DE LA DIVISIÓN DE SEGURIDAD REGIONAL DE LA  
POLICÍA FEDERAL PARA LA OPERACIÓN DEL NUEVO SISTEMA DE  
JUSTICIA PENAL**

**TESINA**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE**

**MAESTRO EN GERENCIA PÚBLICA**

**PRESENTA**

**NOÉ AMADO CASTRILLO DÁVILA**

**DIRECTORA DE LA TESINA: DRA. MARÍA DEL CARMEN PARDO LÓPEZ**

**CIUDAD DE MÉXICO**

**SEPTIEMBRE, 2016**

# Índice

<b>1. Introducción.....</b>	<b>1</b>
<b>2. El nuevo paradigma.....</b>	<b>3</b>
<b>3. La acción institucional.....</b>	<b>7</b>
<b>3.1. El modelo de capacitación actual.....</b>	<b>8</b>
<b>4. Las necesidades diferenciadas.....</b>	<b>11</b>
<b>4.1. La organización policial.....</b>	<b>13</b>
<b>4.2 La organización confluyente en objetivos y difusa en identidad.....</b>	<b>14</b>
<b>4.3 Las capacidades del policía que contribuyen a resolver los problemas públicos</b>	<b>16</b>
<b>5. Propuestas específicas de cambio.....</b>	<b>18</b>
<b>5.1 Asignar a los instructores de acuerdo a su especialidad operativa.....</b>	<b>18</b>
<b>5.2 Focalización en la productividad.....</b>	<b>19</b>
<b>5.3.Desarrollar habilidades explicativas y de interpretación</b>	<b>20</b>
<b>normativa.....</b>	
<b>6. Las rutas de trabajo y su factibilidad.....</b>	<b>21</b>
<b>6.1 La continuidad del sistema.....</b>	<b>21</b>
<b>6.2 La profundización.....</b>	<b>22</b>
<b>6.3 La factibilidad de la propuesta.....</b>	<b>22</b>
<b>7. Conclusiones.....</b>	<b>25</b>
<b>8. Bibliografía.....</b>	<b>27</b>

# **Cambios de estructura en la capacitación y adiestramiento de la División de Seguridad Regional de la Policía Federal para la operación del Nuevo Sistema de Justicia Penal.**

## **1. Introducción.**

En junio de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al sistema penal que transita de un modelo inquisitivo a uno oral y adversarial, el plazo impuesto para la implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal (NSJP) fue de 8 años. En ese lapso se transformaron las instituciones de procuración e impartición de justicia, construyendo la infraestructura física y organizacional para cumplir el mandato legal que derivó de la reforma. Los cuerpos de policía fueron objeto de un señalado cambio en sus atribuciones a fin de cumplir con la obligación constitucional de garantizar el debido proceso en el nuevo sistema, tradicionalmente la capacitación de los cuerpos de seguridad en México ha sido proporcionada de manera endógena: contenidos, instructores, evaluaciones y criterios disciplinarios han sido responsabilidad de la organización a quien van dirigidos. Sin embargo, dado el alcance de la reforma mencionada fue necesario un adiestramiento masivo y homogéneo en todas las policías para cumplir con los compromisos mínimos para su implementación en los tiempos establecidos para ello.

La capacitación estandarizada deja de lado particularidades operativas que distinguen a cada División, sector o tarea al interior de las policías, en el caso de la Policía Federal (PF) el adiestramiento y desarrollo de capacidades operativas se concentraba en los cursos de formación inicial que duraban de seis meses a un año dependiendo de las necesidades y grado académico previo de los cadetes y aspirantes. A raíz de la reforma policial emprendida en el sexenio anterior se planteó un Programa Rector de Capacitación (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seg 2009) que en cumplimiento al artículo 5 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública proporcione :“...(el) conjunto de contenidos encaminados a la profesionalización de los servidores públicos de las instituciones policiales e instituciones de procuración de justicia”. (Cámara de Diputados 2011)

El Programa Rector alineado con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, en sus objetivos 1 y 5 asume la necesidad de “Fortalecer la formación inicial y continua para el

desarrollo de competencias y garantizar la formación de un cuerpo docente de profesores altamente capacitados” (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seg 2009, 20), en este sentido es explícito en la modificación al artículo 21 constitucional que los cuerpos de policía deben conducirse con apego al marco jurídico y con valores de eficiencia, entendiendo ésta como la cualidad que busca el aprovechamiento racional de recursos escasos buscando el máximo beneficio social.

El actual sistema trata de forma homogénea a los policías de cualquier nivel de gobierno, en la búsqueda de un criterio único de observancia legal-institucional que desaprovecha las capacidades adquiridas vía la experiencia y práctica diaria, producto de un diseño previo de diferenciación de jurisdicciones y tipología de delitos que puede ser valioso al contribuir a la eficiencia del sistema. La capacitación policial cumplirá con el criterio de eficiencia si su instrucción es capaz de proporcionar los conocimientos, habilidades y actitudes en los servidores públicos que les permitan atender las acciones específicas y recurrentes en su área de influencia con los recursos existentes. Si especializamos los contenidos, el entrenamiento y las capacidades técnicas a los encargados de hacer cumplir la ley, se les proporcionará una ventaja necesaria en el ambiente hostil y de incertidumbre que implica su trabajo cotidiano.

Establecidos los antecedentes en esta introducción el documento tiene el siguiente desarrollo: en la sección siguiente se explica el cambio institucional que representa el Nuevo Sistema de Justicia Penal para los cuerpos de seguridad, en el tercero se explica cuál fue la respuesta gubernamental para cumplir con la capacitación de las policías, después se analiza la organización y características de la Policía Federal, posteriormente se explican las soluciones propuestas, en el sexto se expone la factibilidad y en un último apartado se concluye.

## 2. El nuevo paradigma

A partir de 2016 opera en la totalidad de los estados de la federación el Nuevo Sistema de Justicia Penal (NSJP) que sustituye al esquema inquisitivo anterior basado en el procedimiento escrito, en la figura monopólica del Ministerio Público como actor y garante de la conducción acusatoria y en la secrecía de la investigación.

Para realizar este cambio institucional fue necesario realizar modificaciones legales mayores: el artículo 21 de la Constitución en el nuevo diseño asigna a las policías de todos los niveles la labor coadyuvante en la investigación de los delitos la cual estará a cargo del Ministerio Público; además se especifican protocolos de actuación que sirven como instrumentos para el cumplimiento del debido proceso en acciones de *Primer Respondiente* (término técnico que designa a la primera autoridad en conocer y asistir al lugar del posible hecho delictivo), preservación del lugar de los hechos y operación de la cadena de custodia de posibles evidencias en hechos constitutivos de delito. Para la operación de estas modificaciones se creó un solo Código Nacional de Procedimientos Penales puesto en marcha en 2014 que homogeneiza el tratamiento de la persecución de delitos independientemente de su jurisdicción, así como la alineación de todo el entramado legal, procesal, de infraestructura y recursos humanos para responder a las necesidades del nuevo sistema (Ferreira 2012, 20-23).

A la par del cambio normativo fue necesaria la reforma al modelo policial existente la cual se centró en el mejoramiento de las condiciones laborales de los policías, un nuevo marco normativo de selección, permanencia y baja de las corporaciones, tecnificación en las labores policíacas, así como de una mayor profesionalización y capacitación (Arredondo 2013, 253-60). El Sistema Nacional de Seguridad Pública y la entonces Secretaria de Seguridad Pública Federal diseñaron esquemas de actualización para los policías activos y en formación inicial para responder a la implementación del NSJP.

La instancia gubernamental que atiende el tránsito institucional al nuevo sistema penal es la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación el Sistema de Justicia Penal (SETEC)<sup>1</sup>; este organismo –dependiente de la Secretaría de Gobernación– supervisa el avance en la infraestructura de las salas de audiencia, el diseño y propuesta de normatividad, la difusión del nuevo sistema y la capacitación a los actores involucrados. SETEC diseña las

---

<sup>1</sup> El SETEC de acuerdo al artículo 5 de su reglamento “tiene por objeto establecer las políticas de coordinación nacional necesaria para implementar con las autoridades locales y federales, el Sistema de Justicia Penal”

estrategias de capacitación de acuerdo a un plan estratégico que se alinea con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND): específicamente legislar a favor de la implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio y “...consolidar los procesos de formación, capacitación, actualización, especialización y desarrollo de los agentes del Ministerio Público Federal, peritos profesionales y técnicos, policías federales, intérpretes, traductores, especialistas en justicia restaurativa y demás operadores del sistema.” (Presidencia de la República 2013, 109)

El debate sobre la idoneidad de la capacitación de los cuerpos policíacos frente al nuevo modelo, reviste importancia para la administración de justicia en el país; la confianza que la ciudadanía deposita en las instituciones depende en buena medida de la percepción acerca del respeto al debido proceso en investigaciones de carácter penal, tanto en la justicia ordinaria como en la federal, siendo ésta última más identificada con la cohesión del Estado nacional y la expectativa de estabilidad social necesaria para el desarrollo de libertades en democracia.

El desempeño de los actores en el nuevo sistema implica no sólo a un apego a la norma y procedimientos, es también necesario un conocimiento técnico-pericial que acompañe y sustente dictámenes, refleje capacidad operativa en situaciones de estrés, pueda ser confrontado y sea sujeto de escrutinio en los juicios orales. Estas habilidades y conocimientos se desarrollarían a través de la capacitación y adiestramiento que cubriese los aspectos más relevantes en el actuar cotidiano de los servidores públicos involucrados en el proceso “de manera coordinada homologada y eficaz, congruente con los principios y garantías propias de un sistema acusatorio y que se contemplan en la reforma constitucional” (SETEC 2010, 2). Las condiciones mínimas para atender los requerimientos de transparencia, publicidad y sustento técnico-científico característicos del NSJP, obligan al gobierno a producir cuadros suficientes para un cambio de esas dimensiones.

En este sentido Germán Martínez Cisneros propone “una capacitación que aparte de transmitir los nuevos conceptos y explicar la nueva teoría jurídica abunde en los ejercicios que permitan crear imágenes nítidas de lo que serán las nuevas prácticas procesales, para ello se deberán realizar muchas simulaciones; acciones que repitan, en circunstancias más o menos controladas, una y otra vez las condiciones de lo que va a ser la realidad futura” (Martínez Cisneros 2011, 2). No basta con planear adecuadamente los objetivos de la capacitación, se requiere además de la participación de instructores especializados en temas específicos para cada tarea por parte de “los operadores del sistema jurídico” (Martínez Cisneros 2011, 13)

En el NSJP todos los actores son sujetos de vigilancia y control institucional, la apertura y transparencia implementadas obliga a los involucrados a una rendición de cuentas que no existía en el anterior esquema. La vigilancia no es limitativa al control interno institucional, la materia procedimental y de peritaje estará sometido a escrutinio constante por “controles extra orgánicos”, es decir realizados por una figura jurídica independiente a las instituciones del Estado, la cual puede ser el mismo imputado, organizaciones no gubernamentales o instancias internacionales protectoras de derechos humanos (Torres 2011, 99).

Los policías con el mandato de fungir como receptores de denuncias y con responsabilidades técnicas de investigación, verán su actuación más vigilada, la búsqueda de inconsistencias en el debido proceso será más directa y tendrán que responder (con menor margen de análisis y reflexión) sobre cualquiera de las decisiones tomadas en cada uno de los eslabones del proceso por medio del cual fueron levantadas las imputaciones.

Independientemente del tipo de delito (fuero común o federal) la propensión mediática del nuevo sistema proyectará una mayor cantidad de atención en las acciones realizadas por las autoridades encargadas de efectuar las investigaciones correspondientes, en muchos casos la vigilancia y crítica será nutrida por una sociedad civil que adopta el papel de órgano revisor de las tareas del Estado y sobre todo de la administración de justicia a la luz de los derechos fundamentales, incluyendo la garantía de un juicio justo antecedido de una investigación apegada tanto a la codificación mexicana como a los tratados internacionales.

El carácter público de los juicios centrará la atención de la ciudadanía en los errores u omisiones del sistema de procuración e impartición de justicia, por ello es necesaria una capacitación que cubra las lagunas técnicas y brinde las herramientas necesarias para la defensa pública de los procedimientos durante la refutación de pruebas en un juicio. A decir de López Escamilla, en el nuevo sistema serán muchas las dificultades que deberán sortear los policías para defender su trabajo en los tribunales, principalmente porque “(...) una de las características más importantes del nuevo modelo de justicia, estriba justamente en que el Ministerio Público ya no contará con la fe pública, (...) para que las evidencias puedan convertirse en pruebas, resulta necesario que se desahoguen directamente ante la presencia judicial.” (López Escamilla 2013, 101)

El nuevo sistema exige un esfuerzo sin precedentes en materia de capacitación policial planteado desde un ángulo de responsabilidad diferente al que ha existido en la historia del

sistema de impartición de justicia en México, al respecto Torres Estrada advirtió la importancia de este problema desde el año 2011:

*“La necesidad de que las policías investigadoras sean científicas y de que, además, sus elementos tengan aptitudes para poder actuar con solidez como testigos en las audiencias orales y públicas, hace necesario que sus integrantes tengan que pasar por procesos de capacitación intensa y de reorganización de sus actividades para poder hacer frente a sus nuevas responsabilidades y a los próximos procesos de certificación hacia el nuevo sistema”.* (Torres 2011, 102)

Por ello, la capacitación no puede ni debe consistir en un ejercicio testimonial y de mera presencia a un curso en el que se enumeren de forma esquemática las modificaciones procedimentales y la importancia abstracta o concreta del respeto a los derechos humanos, debe de brindar y ayudar a desarrollar no sólo las habilidades para realizar profesionalmente las investigaciones periciales según los requerimientos del nuevo modelo, sino también preparar a los elementos para que sean capaces de exponer los pormenores de la metodología empleada en cada uno de los procedimientos efectuados de acuerdo a los protocolos diseñados para cada caso y estar en condiciones de enfrentar las exigencias inherentes de un juicio público, abierto, de contradicción y naturaleza adversarial oral.

Este aspecto podría ser clave a la hora de confrontar versiones o al iniciar un debate sobre las responsabilidades basadas en reunión de evidencia, resguardo de cadena de custodia o aprehensión de un presunto delincuente, considerando que el policía, en caso ser llamado a brindar declaración, lo haría no en calidad de autoridad sino de testigo. “Es por esto que el proceso debe estar bien planeado para que no se colapse al momento de su entrada en vigor, ya que si este actor no está bien capacitado la preparación de los juicios por parte de los fiscales puede resultar complicada y, por lo tanto, generar impunidad.” (Ibíd.).



### **3. La acción institucional**

El NSJP es un modelo de impartición de justicia que se centra en la publicidad, transparencia, equidad y capacidades periciales de las autoridades involucradas; el esquema supone un conjunto de cualidades y calificaciones institucionales que le dan racionalidad y sentido al actuar profesional de los funcionarios, que evite la discrecionalidad, la improvisación, la corrupción y un complejo entramado de prácticas que han llevado al actual sistema judicial al descrédito y la saturación (Reames 2008, 109-110); (Hernández 2015, 166-169).

La correcta aplicación del modelo con su visión garantista representa un reto de condiciones materiales y humanas por parte del gobierno, que a su vez requiere un cambio de actitudes institucionales de promoción, defensa y compromiso activo de transitar del modelo de seguridad nacional, pública y punitiva a uno de seguridad ciudadana en el cual sean prioridad y objetivo sus necesidades sociales, participación democrática y el uso pleno de libertades (Sarre 2001, 83-86).

Hay varios eslabones que componen la cadena causal en el anterior esquema que se pretende corregir con el NSPA, por mencionar los más característicos: la opacidad del sistema que genera incentivos para la corrupción, el entramado burocrático que alarga los procesos y la falta de capacitación policiaca que impide la correcta acreditación de los delitos; en su conjunto estas situaciones ocasionan crecientes pérdidas a la sociedad en el acceso a la justicia (Zepeda Lecuona 2013, 4-8).

Las divisiones de la PF cumplen labores de reacción, proximidad e investigación, (Arellano, Salgado Ibarra, y otros 2012, 53) cuyo nivel de tecnificación bajo el nuevo esquema se ha complejizado requiriendo una puesta en práctica altamente especializada según las tareas respectivas de sus unidades. Barrón, por ejemplo urge en la necesidad de diferenciar claramente las labores de los elementos dedicados a la proximidad y a los de investigación, considerando a los primeros como aquellos encargados de preservar los derechos y libertades de los individuos. Por otro lado, los segundos ejercen su papel una vez que el delito fue cometido lo que los vincula directamente con el Ministerio Público y sobre todo con el ideal mismo de impartición de justicia. (Barrón Cruz 2013, 16-17)

### **3.1 El Modelo de capacitación actual**

En los objetivos del programa rector para el tema que nos ocupa se plantea “(proporcionar) los conocimientos homologados para el desempeño de sus funciones, funciones, habilidades y competencias...” (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seg 2009, 29) de los servidores públicos encargados de cumplir la ley. La diversidad de infraestructura, sueldos equipamiento y capacidades entre los cuerpos de policías del país condujeron en el diagnóstico a proponer que la unificación de adiestramiento y contenidos en su formación era un requisito necesario para la construcción de un criterio operativo estandarizado y confiable que permitiera una adecuada coordinación entre todas estas organizaciones; cerrar las brechas de procedimientos, capacidades y competencias permitiría una mejor asignación de responsabilidades y cumplimiento de los objetivos de Seguridad Pública.

La Policía Federal de acuerdo al artículo 39 de su reglamento delega las tareas de capacitación y profesionalización en el Sistema de Desarrollo Policial (Sidepol), la cual responde a la Oficina del Comisionado General de la PF como presidente del Consejo Federal de Desarrollo Policial, a su vez cada una de las 7 divisiones cuenta con una oficina encargada de la capacitación y el adiestramiento de su personal. Es tarea de Sidepol elaborar y proponer los programas de formación académica al interior de la institución, con el fin de acatar las disposiciones de SETEC para el NSJP, se implementaron cursos presenciales con una duración de 4 a 40 horas dependiendo del personal disponible, los temas a tratar, así como el porcentaje de avance global respecto a las metas concebidas.

Los cursos incluyen:

1. Un Curso Básico en Sistema Penal Acusatorio de 40 horas donde se exponen de manera esquemática y no exhaustiva las particularidades del nuevo sistema y las atribuciones de las Policías.
2. Tres cursos especializados en temas relacionados a la preservación del Lugar de los Hechos, Cadena de Custodia, y Policía Procesal y Traslado en Salas, la duración de los talleres va de 30 a 40 horas.
3. Talleres de reforzamiento en Derechos Humanos con duración de 4 horas.
4. Cursos en línea que sustituyeron al Básico a partir de septiembre de 2015.

En estas actividades tenían énfasis en la explicación esquemática y general del NSJP y se proporcionaban de manera general a todas las divisiones, grados, adscripciones de la Policía

Federal. Debido al retraso que se tenía en la capacitación de los elementos de cara a la implementación del sistema, a los cambios propuestos por SETEC en los contenidos del curso y a la falta de instructores certificados para darle validez a la instrucción, la capacitación masiva a partir del 2013 con grupos que excedían los 30 elementos por clase, afectaron la calidad de los cursos impartidos.

Para el funcionamiento del nuevo modelo no es suficiente tener clara la división orgánica y conceptual entre los elementos dedicados a la seguridad y a la investigación, sino que, partiendo de tales diferencias, se pueda instruir lo más formalmente posible una policía científica cuyas ejecuciones contribuyan al descubrimiento de la verdad histórica en un determinado delito. Resulta entonces más que necesaria una capacitación que persiga objetivos distintos desde su planteamiento y que pueda profundizar en cada una de las etapas del debido proceso, en lugar de contar con una instrucción homogénea que privilegie el enfoque general del nuevo modelo en detrimento de las especificidades técnicas.

Esta división orgánica y su conceptualización es fundamental para dotar a los cuerpos de seguridad de las herramientas científicas y de procedimiento claras, auditables y diseñadas de tal forma que puedan contribuir a proporcionar justicia a las víctimas de delito. La certidumbre que proporciona el Estado a los ciudadanos es necesaria para una estabilidad y confianza en las instituciones, la solución de controversias y -como ya se indicó- para contribuir a la generación de condiciones que permitan disfrutar las libertades en democracia. Si los cuerpos de seguridad no son capaces de reconvertir sus capacidades de forma eficiente, técnica y eficaz para la prevención y contención del delito, entonces no podrán generar confianza ni brindar resultados que fortalezcan vínculos de cooperación con la ciudadanía, perdiendo los insumos de información, apoyo y legitimidad indispensables de parte de la población.

Es una fuerte tentación para las agencias gubernamentales el medir sus resultados con cifras que miden acciones inerciales, actividades de comportamiento lineal y acumulativo que reflejan el cumplimiento de la norma y refuerzan de forma mecánica el procedimiento por encima del impacto en la realidad. Las policías en México carecen en lo inmediato de una política coherente que permita medir de forma uniforme, continua y comparable sus capacidades de en el NSJP; la dispersión de esfuerzos, la falta de una directriz clara en el adiestramiento continuo y en la especialización, son los problemas al interior de la organización que de corregirse permitirán reorientar recursos y forzar la eficiencia del sistema.

La importancia del tema se justifica para atender desde la esfera organizacional un potencial problema de política pública: la eficiente asignación de recursos cobrará importancia en etapas posteriores donde el insumo generado por las policías será indispensable para la estabilidad del sistema de justicia. El diagnóstico de tareas para la policía en el nuevo sistema<sup>2</sup> hace necesaria una preparación que pueda ser cubierta con las limitaciones presupuestales y de personal de la organización ya existente, el reacomodo de las mismas capacidades al detectar áreas de ejercicio poco eficiente nos permitirán con el mismo personal dar mejores resultados.

---

<sup>2</sup> “Los cuerpos de policía tienen un rol fundamental, pues son los operadores más cercanos a la población y quienes, generalmente, tienen contacto inmediato con los hechos que podrían ser constitutivos de delito, lo que les brinda la posibilidad de recopilar información valiosa para su esclarecimiento, así como de atender de forma oportuna e inmediata a los afectados” (CIDAC 2016, 31).

#### **4. Las necesidades diferenciadas**

La responsabilidad de preparar a la totalidad de policías del país en el NSJP antes del mes de junio de 2016 consistía en un esquema compartido entre el Sistema Nacional de Seguridad pública, la Secretaría de Gobernación y el poder ejecutivo de cada entidad federativa, coordinado y supervisado por SETEC.

En la Policía Federal se formó en 2013 un grupo de instructores en el Sistema Penal Acusatorio cuya labor era fortalecer las capacidades de las corporaciones policiacas que recibieran capacitación por elementos en activo con licenciatura en derecho y diversa experiencia operativa. Lo que empezó como un experimento por parte del Sistema de Desarrollo Policial para replicar el conocimiento y multiplicarlo entre elementos de la PF, terminó siendo la respuesta institucional a un problema complejo de capacitación pericial y adiestramiento de más de treinta mil elementos de la Policía Federal más otros cuerpos de seguridad estatales, penitenciarios y de prevención que se fueron sumando en la demanda de algún tipo de certificación para cumplir con los requisitos impuestos por el SNSP para avalar la permanencia de sus policías y el acceso a recursos etiquetados en materia de Seguridad Pública.

Los medios se convierten en fines en escenarios como el que describimos, la obtención de la Clave Única de Identificación Policial- necesaria para obtener la portación de arma y en última instancia requisito de permanencia-, se condiciona a la aprobación de controles de confianza y de la acreditación de cursos en materia de derechos humanos, cultura de la legalidad, el nuevo sistema penal entre otros. El universo de servidores públicos que necesitan documentar esta capacitación y lo complejo de los temas, hacen que los recursos y tiempo necesarios para un desarrollo aceptable de las capacidades y del aprendizaje debieran de ser suficientes, continuos, evaluados constantemente y -añadiendo una dosis de optimismo institucional- con la pretensión de “alcanzar un excelente nivel de dominio de sus funciones y de sus respectivas tareas, así como de los marcos legales y normativos pertinentes, de las relaciones entre las distintas etapas y correspondientes figuras del proceso...” (SETEC 2012, 2-3).

El cambio de sistema penal en México requiere un cuerpo de policía con un adiestramiento mínimo en técnicas periciales que permita una coadyuvancia efectiva con la autoridad ministerial y con ello conseguir una actuación apegada a derecho, normada por criterios de publicidad, respeto a los derechos humanos de los imputados y un acceso a la justicia para las

víctimas. El conseguir este objetivo con los imperativos constitucionales de eficiencia, eficacia y buen uso de los recursos públicos es labor de los cuerpos de seguridad de todos los niveles de gobierno, para lograr esa labor dentro del extenso entramado judicial que implica el sistema de impartición que estudiamos se requiere un nivel de preparación técnica con capacidades periciales específicas de criminalística, apego a los protocolos de cadena de custodia, preservación de los lugares del hallazgo y de los hechos así como de primer respondiente.

La mayoría de la población-objetivo de preparación y actualización se dan en los niveles estatal y municipal, siendo de nuestro interés la capacitación para la PF; esta segmentación obedece al tipo de delitos que atiende la corporación respecto al total, por segmento de delito origen (secuestro, narcotráfico, extorsión) se centra en actividades delincuenciales de alto impacto que de atenderse con prontitud y eficacia influirán en el encadenamiento que generan hacia otro tipo de delitos, reduciendo el poder de las estructuras de crimen organizado.

El adiestramiento de los elementos de la PF para enfrentar un escenario de incertidumbre, con una demanda de capacidades especializadas en un entorno hostil para el funcionario público - en él caerá la responsabilidad y carga de la prueba- requiere de un conjunto de habilidades aprendidas y ejercitadas para documentar, probar, resguardar y convertir elementos aislados en material susceptible de convertirse en elementos probatorios que auxilién al ministerio público para la formulación sólida y científica de acusaciones contra presuntos delincuentes.

La actuación discrecional de los elementos policíacos en el anterior sistema inquisitivo se transforma en una demanda de labor probatoria que reivindique la correcta acreditación de los delitos. La tarea de los policías se debe centrar en la detención en flagrancia, investigación y atención a las denuncias observando los protocolos establecidos. Las nuevas condiciones obligan al Estado a proporcionar un adiestramiento del que depende ya no un castigo, si no la libertad de una persona y el acceso a la justicia de las víctimas.

Sin embargo, la sola acumulación de conocimientos, o la aprobación de cursos informativos no generan las condiciones para enfrentar de manera eficaz el andamiaje de un juicio oral. El NSJP supone en los policías una batería de conocimientos y habilidades que permitan determinar con certeza jurídica elementos para otros actores del sistema -ministerio público y jueces- valoren de manera imparcial, profesional y sin sesgos los elementos necesarios para dictaminar llevar a cabo un debido proceso.

Dentro de la formación inicial de los Policías Federales en los cursos básicos que siguen a su reclutamiento, son instruidos en diversas materias como Marco Jurídico, manejo del Código

Nacional de Procedimientos Penales, Cultura de la Legalidad y en general las disposiciones legales que fundamentan la actuación policiaca. Las condiciones en que se da la capacitación, sus contenidos, metodología, cubren las expectativas del organismo operador (SETEC) respecto a la currícula, sin embargo, sus objetivos meramente numéricos, de cobertura y avance aritmético del estado de fuerza, no reflejan de forma articulada y medible los resultados e impactos de la capacitación de los elementos de la DSR.

Al impartirse un solo curso para toda la PF independientemente de su rama o división, las ventajas de este esquema parecen suficientes: ahorra recursos, requiere formar un solo cuerpo de instructores, facilita la aplicación de exámenes y permite un mejor control de los contenidos. Asimismo se ha apostado por la universalización de la capacitación al ofrecerse a todos los elementos no importando si tienen tareas administrativas u operativas, también esta acción tiene su racionalidad: uniforma las capacidades de todos los servidores públicos, genera conocimiento y compromiso homogéneo respecto a la observancia de los valores que intenta transmitir la capacitación (respeto a los derechos humanos y al debido proceso entre otros)

No obstante, ese único adiestramiento -sin tomar en cuenta la especialización operativa, las características de identidad y diferenciación al interior de la institución- puede generar una inadecuada formación policial al no enfrentar las situaciones específicas del perfil, y dejar de lado situaciones estresantes o de replicación de acciones de riesgo habituales en su práctica. (Früling Elrich 2001, 49-53).

#### **4.1 La organización policial**

Las instituciones policiacas forman parte de los elementos orgánicos de cualquier sistema estatal; su función es preservar el orden institucional ejerciendo el control social basado en un aparato legal, legitimado por la garantía o preservación de los bienes jurídicos de los ciudadanos. Aunque el objetivo pueda o no cumplirse, los aparatos de seguridad dependen del gobierno como parte de su totalidad sistémica, en el caso mexicano no son entes autónomos, responden a un orden legal e institucional desagregado en niveles que refuerzan la obediencia, el control y la disciplina.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> La Ley de la Policía Federal en su artículo 18 es explícito respecto a la importancia del componente de control “La disciplina es la base del funcionamiento y organización de la Policía Federal, por lo que sus integrantes deberán sujetar su conducta a la observancia de las leyes, órdenes y jerarquías, así como a la obediencia y al alto concepto del honor, de la justicia y de la ética”. (Cámara de Diputados 2011)

La idea de un Estado planificador con objetivos predeterminados, que espera que su autoridad vertical sea ejecutada, tiene sus mejores ejemplos en las fuerzas de seguridad y en la milicia. La tradición y pertenencia de los cuerpos de policía, se ejemplifica en la Antigua Policía Federal de Caminos -cuyo inicio puede encontrarse en el viejo corporativismo mexicano- y pervive hasta nuestros días. La disolución, absorción, o reconversión es la norma del aparato de seguridad en México, y casi siempre asociadas a crisis de autoritarismo, legitimidad y efectividad en sus labores.

La relación que se tiene entre el poder judicial y la policía en México está subordinada al cumplimiento de objetivos que el poder presidencial tiene en su agenda y que formaliza en el Plan Nacional de Desarrollo; la interacción que se tiene entre los actores involucrados en el sistema penal, y que son coadyuvantes para el acceso a la justicia de la población, está regulada por el entramado formal-legal e informal-organizacional común en la burocracia mexicana, dos niveles que se complementan y confrontan, cooperan y se superponen, tomando los dividendos de su aportación particular, recreando un juego de poder que es necesario reformular con el Nuevo Sistema de Justicia Penal.

Son muchos los puntos de contacto entre estos dos subsistemas, nos centraremos en los que podamos modificar en la esfera organizacional policial, limitando la influencia para arreglos mayores y cómo expondremos más adelante, un deficiente desempeño del policía con el aparato judicial será lo suficientemente nocivo para desequilibrar el sistema, no otorgar medios de prueba, violar el debido proceso, incumplir con la pretensión garantista, influir en las sentencias y con ello limitar el alcance esperado de la reforma de 2008.

#### **4.2 La organización confluyente en objetivos y difusa en identidad.**

La identificación y alineación en el Estado Mexicano, del cual el gobierno forma parte, demanda de sus dependientes orgánicos un mínimo de identificación con sus objetivos, así como un máximo de diferenciación para mantener su funcionalidad (tarea, propósito) dentro del sistema. (Harmon y Mayer 1999, 206-7) Los cuerpos de seguridad como garantes del orden, operan en varios niveles de la administración con diferentes cualidades y tareas formales e informales, si bien su función es preventiva, de investigación o reactiva ante el delito, multiplican sus tareas e influencia dependiendo de un conjunto de atribuciones meta-legales, de legitimidad, presencia, y cercanía con los ciudadanos; la dominación estatal de la



vida política los ha necesitado para generar control más que confianza. La ciudadanía no se siente del todo identificada con sus cuerpos de seguridad, para la PF en particular su cultura de corrupción y botín se refleja en la última medición oficial respecto a la percepción de capacidades para enfrentar sus tareas con eficiencia que es del 56.2 % para su desempeño y del 54.6% para la percepción de corrupción (INEGI 2015).

Como organización la PF se divide en 7 divisiones operativas con diferentes culturas, tradiciones, procesos de selección, requisitos de ingreso, todas esas diferencias se refuerzan al interior en rutinas y códigos de organización, algunas tareas se comparten: nichos y tareas de proximidad, intervención táctica, tareas de investigación de campo y gabinete, seguimiento, vigilancia, todas las divisiones en diferente medida se ven obligadas por *necesidades del servicio* (frase acuñada para normalizar la total disposición de recursos humanos, financieros y materiales a la consecución de un objetivo) a realizar las más diversas tareas del oficio.

No obstante la especificidad de los perfiles, las inercias y las áreas de influencia dan sentido de pertenencia, reafirmación grupal que consolidan rutinas y con ello áreas específicas de incertidumbre cruzada e influencia en el reparto de poder al interior de la organización. Las diferencias en la acción policial se relacionan con el tipo de delito que se enfrenta, el perfil del infractor, el tipo de penalidad, y los procedimientos de sanción administrativa; por otra parte el cauce de posible detención y la necesaria acción táctica, necesitan de una especialización del policía que no le da su formación previa tanto como la experiencia cotidiana.

Estos perfiles son necesarios por la cantidad de delitos que se tipifican en materia federal, con la entrada del NSJP se hizo necesario reunir en un solo código el procedimiento penal de todas las entidades federativas, por lo que cada nivel de autoridad en cuanto conozca de un hecho delictivo tiene la obligación de darle la atención pertinente.

La estandarización y diferencia que expusimos son niveles de operación en el actuar cotidiano del policía, sus tareas, sus objetivos, confluyen a un bien común lejano, sistémico, meta final del plan administrado por la burocracia ejecutiva: pero al mismo tiempo al interior de la organización, debido a la rutina y por necesidad operativa se hacen diferentes, con ello se cumple la dualidad se definen a las organizaciones: obedecer el mandato que rige, sustenta la legitimidad y objetivos de la organización por un lado y por otro la lucha interna por espacios de identidad y poder. (Arellano 2013, 68)

Si bien la institución gubernamental existe por mandato externo, y se sostiene por instituciones de organización jerárquica, mando centralizado, control institucional y obediencia normada

por estatuto, también tiene pervivencia por códigos internos y por costumbre; la pertenencia y la antigüedad son valores que dan prestigio y autoridad. Todos estos factores alimentan, cohesionan y contienen las diferentes identidades hacia el interior de la organización, al mismo tiempo marcan las rutas de influencia, cotos de poder e información para cada grupo.

Al desagregar el sistema gubernamental para llegar a la unidad básica de interés en cada capa y nivel orgánico del sistema, hay instrumentos que contribuyen a la existencia del todo, en el caso de la policía sus mandatos exteriores y sus disciplinas, códigos internos definen los límites con otros entes similares. La policía aporta cumplimiento de tareas pero también demanda del sistema insumos para su continuidad orgánica, consigue exitosamente marcar su diferencia y discriminar su aportación; las tareas especializadas en los hechos elevan su eficiencia, confirman su identidad haciéndose vitales para el funcionamiento del conjunto.

La propuesta del documento es reforzar la especialización por criterio de tarea, las Divisiones de la PF ya tienen una línea base de capacitación en el NSJP, se tiene un cuerpo heterogéneo de instructores para dar ese primer impulso a la PF como conjunto. La especialización y focalización de la instrucción en aspectos técnicos periciales, es necesaria para dar el siguiente paso en eficiencia y profundidad de los temas aprendidos en esa primera tarea.

En esa línea, la capacitación debe ser focalizada respecto a los instructores por División y función dentro de la institución, también la concentración de la capacitación pericial debe hacerse en el núcleo de elementos que más puestas a disposición realizan; la dispersión de esfuerzos en el 30% de elementos administrativos (casi 2500 elementos) no contribuye a una adecuada capacitación y seguimiento técnico del grueso de elementos operativos que requieren esos espacios de cara al NSJP. Si bien es necesario uniformar en aspectos generales, éticos y de deontología policial a todo el cuerpo, las divisiones y especializaciones propuestas reforzarán las rutinas de los subsistemas incrementando la eficiencia, sentido de pertenencia y minimizará los roces por resistencia organizacional que hay en la PF.

### **4.3 Las capacidades del policía que contribuyen a resolver los problemas públicos.**

La eficacia de la policía depende en gran medida de la creación de un “diagnóstico organizacional” que derive en “el logro de los objetivos del nuevo sistema penal y no de inercias burocráticas o de intereses personales o de grupo” (Saavedra 2013, 51).

La División de Seguridad Regional (DSR) cuenta con 8306 elementos, es la segunda en número en estado de fuerza dentro de la corporación, tiene presencia permanente en todo el país, con una tradición y mandato de proximidad con la población. La percepción y confianza (o la falta de ella) en los cuerpos de seguridad es en gran medida producto de la imagen y contacto cotidiano que los ciudadanos tienen con los policías (Sherman 2011, 589-592).

La DSR es la responsable del despliegue territorial, inspección, seguridad y vigilancia de las carreteras federales y aeropuertos, por ello tiene una mayor interacción con la ciudadanía que las otras divisiones, la presencia continua implica que con frecuencia sea el *Primer Respondiente*, las anteriores características hacen propicia a la DSR para considerarla como objeto de estudio dentro de la PF.

La capacitación y adiestramiento de los policías para la preservación de la evidencia, tratamiento de los lugares del hallazgo, atención a víctimas e inicio de los procedimientos de queja, denuncia e investigación requieren un conjunto de habilidades psicológicas, capacidades técnicas, logísticas y la existencia de condiciones materiales mínimas para poder ejecutar esas tareas de forma eficiente. El personal operativo de la Policía Federal para su ingreso aprueba un conjunto de condiciones de salud mental y física, la validación de un entorno socio económico, después son capacitados en una *Academia de Policía* que tiene diferente duración dependiendo del perfil para el que fueron aceptados: Reacción, Investigación o Prevención.

## **5. Propuestas específicas de cambio**

Las actividades encomendadas a la División de Seguridad Regional en el patrullaje de caminos y aeropuertos no tienen puntos en común con las otras divisiones, el continuo trato con los ciudadanos en los puntos de transporte y traslado requieren la construcción de una imagen institucional y habilidades en la detección de cargamentos ilegales en esas vías de comunicación. El despliegue permanente en las 32 Coordinaciones Estatales y la generación de productos de inteligencia operativa, así como el constante flujo de información que se convierte en la materia prima de indicadores de incidencia delictiva propios de la DSR, hace deseable que sea atendida de forma exclusiva por instructores de la División que conocen la tipología recurrente de delitos y la forma de detectarlos, tratarlos e interpretar la forma más eficiente de cumplir con los protocolos de detención en caso de enfrentar el posible hecho constitutivo de delito.

La preparación técnica y legal de los policías es un engranaje importante dentro de la procuración de justicia, para mejorar las acciones que fortalecen esas capacidades, propongo su re direccionamiento a un esquema de formación especializada, en el cual se promuevan marcos de equidad, certidumbre jurídica y protección a los derechos de las víctimas.

- a) Ser diferenciada según la especialización de su división (Goldsmith 2014, 322-323)
- b) Ser focalizada a los policías con mayor productividad.
- c) Desarrollar habilidades explicativas. (Que fortalezca la capacidad expositiva en cada uno de los procesos efectuados en la investigación.)

En su conjunto, la ponderación de estos cuatro aspectos nos permitirían identificar cuáles son los instrumentos adecuados en materia de capacitación y reacomodo organizacional que tendrían que sugerirse para encauzar las capacidades institucionales, las actitudes y acciones cotidianas y con ello reducir en la medida de lo posible las prácticas nocivas de los cuerpos de seguridad.

### **5.1 Asignar a los instructores de acuerdo a su especialidad operativa.**

La especialización por tarea de los instructores puede tener un efecto significativo en los policías receptores: la experiencia en campo, el tratamiento cotidiano de delitos relacionados a las labores específicas, el control de situaciones riesgosas y el registro adecuado de todas las

fases de la cadena de custodia son habilidades adquiridas que pueden transmitirse en sus aspectos más relevantes. La totalidad de los instructores especializados en el NSJP han tenido actuación operativa, una formación como instructores y licenciatura en Derecho, por lo que pueden cubrir una currícula de materias enfocadas en las actividades y situaciones más comunes para la División.

En materia de verificación y control en los aeropuertos, la detección de personas con estupefacientes al interior del cuerpo, o con intenciones de transportar dinero en efectivo sin declarar -por mencionar algunos de los ejemplos más comunes que requieren una instrucción específica en observación, comportamiento y kinésica-, se complementan con un adecuado manejo de la interpretación de la norma en materia de Derechos Humanos que evite la vulneración de estos y permita una revisión efectiva de los presuntos infractores.

En el patrullaje, inspección y vigilancia de las carreteras federales una formación enfocada pero no limitativa contribuirá a la detección de automóviles con reporte de robo, alterados o con compartimentos ocultos. La constante recurrencia de estos delitos en los que se confrontan los actos de molestia y el libre tránsito con la necesidad de seguridad para el resto de los usuarios es importante que puedan fundarse y motivarse adecuadamente evitando con ello detenciones arbitrarias o procesos deficientes en los que no puedan acreditarse delitos cuando proceda legalmente hacerlo.

## **5.2 Focalización en la productividad.**

La DSR posee una plataforma informática con la cual se administra la productividad y llenado del Informe Policial Homologado (IPH), con esta información es posible obtener los índices desempeño numérico que permite discriminar por efectividad la tarea policial de los elementos más productivos y enfocar en ellos el grueso de horas de capacitación disponibles por parte de los instructores en vez de dispersar la capacitación en elementos con menos puestas a disposición, comparecencias, partes informativos y en consecuencia menos IPH.

Una menor productividad no necesariamente es atribuible al elemento, es posible que en su lugar de adscripción tenga una reducida incidencia delictiva, un menor flujo de pasajeros o una carretera con moderada ocurrencia de accidentes y hechos de tránsito. La capacitación en cualquier caso será un aliciente para un mejor desempeño y debido a la alta rotación

geográfica al interior de la División todos los elementos tendrán las mismas oportunidades en el mediano plazo de concursar por la capacitación especializada.

Los elementos operativos que mayor *Puestas a Disposición* operen ante el Ministerio Público, que tengan aseguramientos de estupefacientes o armas, se tomarán como candidatos a capacitación especializada. La tendencia actual de concentrar los cursos relevantes o internacionales en los responsables de turno, mandos intermedios, jefes de estación no contribuye a una asignación auditable, ni basada en el mérito para la capacitación continua.

El basar la asignación de instrucción en el mérito de forma pública y auditable por las acciones en el trabajo de seguridad, inspección y vigilancia es una forma enviar el mensaje a la corporación sobre el perfil profesional y de resultados que se busca impulsar. Cualquier persona al interior de la organización podría medir su avance, el de los otros policías, en una vigilancia cruzada que incentive y refuerce la transparencia y la ruta meritocrática para una mejor labor en la contención del delito.

### **5.3 Desarrollar habilidades explicativas y de interpretación normativa.**

La comunicación de ideas, el debate y defensa de posiciones encontradas y sujetas a crítica son determinantes en un juicio oral, aun cuando se hayan llevado a cabo de manera correcta los protocolos de actuación, es posible que una deficiente comunicación y exposición del caso pueda generar las dudas suficientes para desestimar evidencias y no lleguen a convertirse en pruebas. La instrucción de los elementos en la fundamentación jurídica de sus acciones en campo es necesaria para evitar posibles sanciones de carácter penal por acciones y omisiones en las puestas a disposición y con ello afectar el debido proceso.

En el modelo actual la argumentación, exposición del trabajo pericial, cumplimiento de mandatos judiciales o explicación de las circunstancias en las que se ejecutaron los protocolos en campo, no son prioridad y desatienden uno de los cambios más importantes en el nuevo sistema: la confrontación de pruebas y testimonios de forma oral en aras de la transparencia y de la acreditación de categorías de culpabilidad. Los cuerpos de seguridad necesitan desenvolverse con la pericia y habilidad suficiente que proporciona una instrucción especializada en los procedimientos con la suficiente práctica monitoreada por instructores certificados.

## **6. Las rutas de trabajo y su factibilidad.**

Al ejecutar cambios al interior de las organizaciones no es posible predecir todas las consecuencias de nuestras acciones de (pretendida) mejora, los constructos humanos interpretan las órdenes recibidas, las transforman para adecuarlas a sus intereses, negocian tramos de información y aportan nuevos productos. Las consecuencias no esperadas en la acción gubernamental son más visibles por la cantidad de personas que se ven afectadas, el uso de recursos públicos producto de esas decisiones debe ser explicado y justificado; por otra parte los criterios de productividad y cumplimiento en las metas en seguridad pública deben atender la observancia de los derechos humanos, del debido proceso judicial y al mismo tiempo los criterios de eficiencia y eficacia.

Las condiciones arriba citadas dificultan el predecir los impactos que pueda dar la capacitación en un nuevo sistema penal que pretende corregir problemas muy complejos que rebasan la esfera de la seguridad pública. No obstante se pueden esbozar rutas de trabajo para tres escenarios que nos permitan proponer indicadores, escoger elementos de evaluación, y comparar estados del sistema penal donde la actuación del policía y su adiestramiento fueron determinantes para la impartición de justicia.

### **6.1 La continuidad del sistema**

El actual modelo de capacitación cumple con el objetivo de una homologación de los contenidos de formación continua que se plantea en su Estrategia 1.2 (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seg 2009, 46), sin embargo la dicha uniformidad sólo ha favorecido a la instrucción masificada, medida en horas clase, cuyos contenidos prácticos y en talleres no aportan las herramientas necesarias para las necesidades del NSJP según sus propios parámetros y objetivos.

El final de la ruta programada para los policías en este esquema está por llegar a su fin, el cumplimiento de metas numéricas puede llegar al 100% del estado de fuerza sin impactar en las capacidades o en la modificación de conductas, ejemplo de ello son las recientes actuaciones de cuerpos de seguridad pública en el Estado de México, Michoacán, Oaxaca, Veracruz, y Guerrero en 2013 en los cuales las violaciones a derechos humanos, alteración del

lugar de los hechos, manipulación de la cadena de custodia indican una deficiente preparación, cuando no una abierta ignorancia de los controles del nuevo sistema que permiten ubicar fallas y actuación dolosa de los actores involucrados. Las consecuencias de no modificar el plan de acción elegido pueden provocar que situaciones como las anteriores se repliquen y agraven en el futuro.

## **6.2 La profundización**

Si entendemos la profundización y del actual sistema no sólo como la acumulación de cursos con la misma mecánica, selectividad y metodología, sino como una propuesta de multiplicar la cantidad de cursos prácticos, aumentar la frecuencia de la capacitación continua y homologada, así como reafirmar el paradigma de instrucción por competencias que plantea el Programa Rector citado, es posible que las organizaciones policiales incorporen con el tiempo el aprendizaje estandarizado a su práctica cotidiana, desestimando el adiestramiento anecdótico o no aplicable a su función específica. Uno de los principales retos de este esquema es la curva de aprendizaje que mediríamos en falta de acceso a la justicia para las víctimas, costos para el sistema judicial por errores en el cumplimiento de protocolos de actuación especializados y el inevitable desgaste y pérdida de confianza en la autoridad (ya a la baja) si no es capaz de incorporar en un muy corto plazo las habilidades necesarias para su actuación en el NSJP.

Por otra parte la coordinación y actualización de los docentes necesarios, los programas de estudios, los recursos compartidos en varios niveles de la Federación para hacer frente al gasto que implica un reordenamiento y consenso entre los que serán objeto de capacitación lleva cierto tiempo; la coyuntura política electoral de los próximos dos años, los recortes al gasto en temas no esenciales puede generar cuellos de botella, problemas de asignación de responsabilidades.

## **6.3 La factibilidad de la propuesta**

La capacitación que requieren los cuerpos policíacos es suministrada de manera endogámica, con objetivos centrados en el cumplimiento de cuotas de capacitación por número de acreditados, horas-hombre, con metas basadas en la cantidad de temas a exponer. La



implementación del proyecto con las tres acciones concretas enumeradas es factible al no demandar la contratación de personal adicional, ni una preparación complementaria, la intención es aprovechar la experiencia ya adquirida, el conocimiento de especialización operativa del sector caminos y aeropuertos. El conocimiento en los modelos-tipo de delitos recurrentes (vg. en detección de autos robados, trasiego de droga, hechos de tránsito, detección de mercancía robada) permitirá una mejor instrucción, el uso eficiente en el tratamiento de las situaciones reales a enfrentar.

La preparación docente y la habilidad para transmitir conocimiento ya son activos que tienen los instructores certificados, la experiencia de tres años en temas del NSJP permiten configurar una agenda de capacitación especializada a las tareas de la División de Seguridad Regional. El atender con insumos internos y procesos conocidos genera ahorros en personal, recursos, así como de curvas de aprendizaje que reducirán los costos asociados al rediseño y movilización al interior de la organización. La confianza de los receptores de la instrucción por parte del mismo cuerpo policíaco genera un ambiente de interacción en el debate y participación, la utilización de las lealtades y confianza-comunicación es importante.

Al ser un problema en primera instancia organizacional pero con implicaciones en ciclos posteriores del sistema de procuración e impartición de justicia la decisión y ejecución no requiere cambios instrumentales complejos o de índole normativa que dificulten su implementación. Todos los recursos son internos, la movilización de personal enfocada a una tarea de replicación con base en la experiencia previa reduce los tiempos necesarios de los instructores para la preparación de temas enfocados en los problemas de más incidencia en sus áreas de acción.

Si asumimos que las tareas diferenciadas por el reglamento y la estructura jerárquica se cumplen de forma eficiente y tersa, dejamos de lado las resistencias interior de la organización provocando tareas que se duplican y se superponen. Cada división tiene objetivos que interfieren unos con otros, la coordinación es ambigua y aun al interior de cada división las líneas entre los objetivos de proximidad, reacción e investigación no están del todo claras, no obstante la especialización puede alimentar el flujo sistémico de información y eficiencia que mejore en un primer momento las capacidades de enseñanza de los instructores y posteriormente las capacidades operativas de los policías instruidos.

Una capacitación centrada en la actividad especializada refuerza el comando, el control y la disciplina al definir los contenidos, transmisión de conocimiento y el dominio de las rutinas

por áreas de influencia; contra lo que pudiera pensarse la homogeneización en los cuerpos policíacos lejos de reducir las áreas de incertidumbre las profundiza ya que los sujetos dejan de lado los mecanismos de control para apropiarse en la actuación diaria; mientras que los mandos o principales que vigilan la disciplina conservan la información que *en teoría* se imparte y con base en ello proyectan, mientras que los operadores superan y manipulan por diferencia y especialización en el uso y abuso de su autoridad.

El policía es responsable del primer engranaje del sistema de procuración de justicia, este primer momento es donde se definen varias secuencias periciales importantes que darán sustento a un eventual Juicio Oral o a los mecanismos de justicia alternativa, por ello la factibilidad política y organizacional de la propuesta dejará buenos dividendos a la institución si mejora las capacidades de los policías a las que va dirigida.

## 7. Conclusiones

El Nuevo Sistema de Justicia Penal es la institución más joven del Estado Mexicano, el cumplimiento de los alcances y objetivos que le dieron origen no podrán verse de forma inmediata, la recopilación y estimación de los datos necesarios para medir su avance y corregir sus fallos tampoco será una tarea sencilla dado la cantidad de recursos destinados, los problemas que intenta resolver, los intereses que toca, los incentivos que provoca y los comportamientos arraigados que pretende erradicar.

Cada tramo de actuación de los operadores del sistema debe hacerse explícito, si a los cuerpos de seguridad se le hace corresponsables y partícipes activos de los procesos que manejan, si se tienen los incentivos adecuados y en general se le otorgan las herramientas para su desempeño, entonces será posible esperar de ellos una actuación apegada a derecho, con conocimiento de causa consciente de los alcances de su omisión o falta de pericia en su trabajo diario.

El esfuerzo de capacitación y certificación de los Policías Federales para responder al Nuevo Sistema de Justicia Penal adolece de lagunas técnicas y falta de preparación que pueden corregirse sin erogar mayores recursos que los actualmente invertidos, el material humano, las instalaciones para su instrucción, ya existen. Un re-direccionamiento de personal y la focalización en las áreas más sensibles y dispuestas a una mayor productividad pueden generar cambios sensibles en los índices de eficiencia, combate a la corrupción e impunidad.

La especialización, sectorización y desarrollo de habilidades vinculadas, le proporcionarán a los policías las herramientas necesarias para cumplir con los objetivos planteados en la reforma, de continuar la línea actual de adiestramiento es poco probable que se consigan al tener una instrucción fragmentada, que al querer ser homogénea descuida las importantes particularidades que enfrentan las diferentes divisiones de la Policía Federal en su actuar cotidiano.

El inadecuado uso de recursos, su dispersión o poca productividad en áreas de seguridad afectan más allá del tema presupuestario, las condiciones de seguridad y el disfrute de libertades son los primeros afectados ante una inadecuada labor de garantía en la preservación de los bienes jurídicos. Las capacidades destinadas a estas tareas pueden ser instrumentadas de forma diferente, sin partidas extraordinarias, el reacomodo organizacional propuesto busca algo más que ahorrar dinero y personal, permite la consolidación de cuerpos de seguridad

especializados, técnicamente eficientes, sin los cuales el NSJP puede llevarnos más tiempo del necesario en brindar las condiciones que se buscaban en un principio: certidumbre jurídica y acceso a la justicia.

## Bibliografía

- Arellano, David. «El enfoque organizacional en la política y gestión públicas.» En *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*, de Mauricio Merino y Guillermo Cejudo (comps.), 61-92. México: FCE-CIDE, 2013.
- Arellano, David, Juan Salgado Ibarra, Felipe Blanco Sánchez, y Israel Aguilar Márquez. «El cambio organizacional: el diseño estructural de la Policía Federal.» En *Policía Federal: Una nueva institución para México*, de David Arellano Gault, Juan Salgado Ibarra y (coords), 59-64. México: Centro de Investigación y Estudios en Seguridad, 2012.
- Arredondo, Jaime. «La estrategia nacional contra la delincuencia y el nuevo modelo de policía: 2006-2012.» *Gestión y Política Pública* (CIDE) Volumen temático 2013 (2013): 253-288.
- Barrón Cruz, Martín. «La policía en el sistema penal acusatorio.» *Nova Iustitia. Revista digital de la Reforma Penal, Año I, No. 4.* Agosto de 2013. [http://www.poderjudicialdf.gob.mx/work/models/PJDF/Resource/1918/19/images/Revista\\_Nova\\_Iustitia\\_Final\\_Agosto\\_2013.pdf](http://www.poderjudicialdf.gob.mx/work/models/PJDF/Resource/1918/19/images/Revista_Nova_Iustitia_Final_Agosto_2013.pdf) (último acceso: 31 de julio de 2016).
- Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión. «Ley de la Policía Federal.» 06 de mayo de 2011. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPF.pdf>. (último acceso: 25 de mayo de 2016).
- CIDAC. «Hallazgos 2015. Evaluación de la implementación y operación a ocho años de la reforma constitucional en materia de justicia penal.» 4 de mayo de 2016. [http://cidac.org/wp-content/uploads/2016/05/HALLAZGOS\\_2015.pdf](http://cidac.org/wp-content/uploads/2016/05/HALLAZGOS_2015.pdf) (último acceso: 1 de junio de 2016).
- Ferreira, Octavio Rodríguez. «La Policía Federal y el Nuevo Modelo de Policía.» En *Policía Federal: Una nueva institución para México*, de David Arellano Gault y Juan Salgado Ibarra (coords), 20-23. México: Centro de Investigación y Estudios en Seguridad, 2012.

- Fröling Elrich, Hugo. «Las reformas policiales y la consolidación democrática en América Latina.» En *El desafío democrático de México: seguridad y estado de derecho*, de Arturo Alvarado y Sigrid Arzt (eds.), 37-66. México: El Colegio de México, 2001.
  
- Goldsmith, Andrew. «Taking Police Culture Seriously.» En *Police corruption. Essential Readings*, de Leslie Holmes (Editora), 320-343. Cheltenham UK: Edward Elgar, 2014.
  
- González Rodríguez, Patricia. «La policía de investigaciones en el sistema acusatorio mexicano.» 2013. <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3388> (último acceso: 19 de mayo de 2016).
  
- Harmon, Michael M., y Richard T. Mayer. *Teoría de la Organización para la administración pública*. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.
  
- Hernández, Gerardo. «Análisis de la política de seguridad en México 2006-2012.» *Política y cultura* (44). Septiembre de 2015. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-77422015000200008](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422015000200008) (último acceso: 17 de julio de 2016).
  
- INEGI. «Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2015.» septiembre de 2015. [http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2015/doc/envipe2015\\_presentacion\\_nacional.pdf](http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2015/doc/envipe2015_presentacion_nacional.pdf) (último acceso: 16 de julio de 2016).
  
- «Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.» *Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura*. 17 de junio de 2016. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP\\_170616.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP_170616.pdf) (último acceso: 23 de agosto de 2016).
  
- López Escamilla, Marco Tulio . «Las instituciones policiales y el nuevo modelo procesal penal acusatorio.» *Nova Iustitia. Revista digital de la Reforma Penal, Año I, No. 4*. agosto de 2013.

[http://www.poderjudicialdf.gob.mx/work/models/PJDF/Resource/1918/19/images/Revista\\_Nova\\_Iustitia\\_Final\\_Agosto\\_2013.pdf](http://www.poderjudicialdf.gob.mx/work/models/PJDF/Resource/1918/19/images/Revista_Nova_Iustitia_Final_Agosto_2013.pdf) (último acceso: 31 de julio de 2016).

- Martínez Cisneros, Germán. «Capacitación judicial en el sistema penal acusatorio, apuntes y propuestas para sentar sus bases en el ámbito federal.» 2011. <http://www.ijf.cjf.gob.mx/3rareunionregional/Mesa%201/2.%20Mart%C3%ADnez%20Cisneros,%20Germ%C3%A1n.pdf> (último acceso: 22 de junio de 2016).
- Presidencia de la República. «Plan Nacional de Desarrollo 2013-2016.» 2013. <http://pnd.gob.mx/> (último acceso: 06 de junio de 2016).
- Reames, Benjamin Nelson. «Paths to Fairness, Effectiveness, and Democratic Policing in Mexico.» En *Comparative policing. The struggle for democratization*, de Ibrahim Haberfeld, M.R. Cerrah (Editores), 97-114. Thousand Oaks, California: Sage Publications, 2008.
- Saavedra, Beatriz Eugenia Ramírez. «Nova iustitia. Revista digital de la Reforma Penal, Año I, No. 4.» *La eficacia del policía como agente investigador en el sistema de justicia penal acusatorio.* Agosto de 2013. [http://www.poderjudicialdf.gob.mx/work/models/PJDF/Resource/1918/19/images/Revista\\_Nova\\_Iustitia\\_Final\\_Agosto\\_2013.pdf](http://www.poderjudicialdf.gob.mx/work/models/PJDF/Resource/1918/19/images/Revista_Nova_Iustitia_Final_Agosto_2013.pdf) (último acceso: 31 de julio de 2016).
- Sarre, Miguel. «Seguridad ciudadana y justicia penal frente a la democracia.» En *El desafío democrático de México: seguridad y estado de derecho*, de Arturo Alvarado y Sigrid Arzt (eds.), 83-114. México: El Colegio de México, 2001.
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. «Programa Rector de Capacitación.» *Consejo Nacional de Procuación de Justicia.* 26 de septiembre de 2009. [http://www.cnpj.gob.mx/normatividad/Documentos\\_Normatividad/Programa%20Rector%20de%20Profesionalizacion.pdf](http://www.cnpj.gob.mx/normatividad/Documentos_Normatividad/Programa%20Rector%20de%20Profesionalizacion.pdf) (último acceso: 06 de septiembre de 2016).
- SETEC. «COCO/01/IV/10.- Acuerdo de aprobación del "Programa de Capacitación y Difusión de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del

Sistema.» Editado por SETEC. 18 de marzo de 2010.  
[http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/ACUERDOS\\_IV\\_Sesion\\_Ordinaria\\_-\\_18\\_de\\_marzo\\_de\\_2010](http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/ACUERDOS_IV_Sesion_Ordinaria_-_18_de_marzo_de_2010) (último acceso: 06 de julio de 2016).

- . «COCO/01/IX/12- Acuerdo por el que se aprueba el Nuevo Programa de Capacitación para la implementación del Sistema de Justicia Penal.» 23 de noviembre de 2012.  
[http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/ACUERDOS\\_IX\\_Sesion\\_Ordinaria\\_-\\_23\\_de\\_noviembre\\_de\\_2012](http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/ACUERDOS_IX_Sesion_Ordinaria_-_23_de_noviembre_de_2012) (último acceso: 26 de julio de 2016).
- . «COCO/01/VII/11.- Acuerdo en el que se instruye a la Secretaría Técnica actualizar el "Programa de Capacitación y Difusión de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal".» 17 de junio de 2011.  
[http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/ACUERDOS\\_VII\\_Sesion\\_Ordinaria\\_-\\_17\\_de\\_junio\\_de\\_2011](http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/ACUERDOS_VII_Sesion_Ordinaria_-_17_de_junio_de_2011) (último acceso: 25 de 05 de 2016).
- . «COCO/03/VI/10.- Acuerdo de aprobación de los "Criterios Generales de los Cambios Organizacionales para la Implementación del Sistema de Justicia Penal".» 09 de diciembre de 2010. [http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/ACUERDOS\\_VI\\_Sesion\\_Ordinaria\\_-\\_9\\_de\\_diciembre\\_de\\_2010](http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/ACUERDOS_VI_Sesion_Ordinaria_-_9_de_diciembre_de_2010) (último acceso: 30 de mayo de 2016).
- . «COCO/XII/009/14.- Acuerdo por el que se aprueba el Programa de Capacitación en el Sistema de Justicia Acusatorio dirigido a Instituciones Policiales y de Procuración de Justicia.» 14 de julio de 2014.  
[http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/ACUERDOS\\_XII\\_Sesion\\_Ordinaria\\_-\\_14\\_de\\_julio\\_de\\_2014](http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/ACUERDOS_XII_Sesion_Ordinaria_-_14_de_julio_de_2014) (último acceso: 22 de julio de 2016).
- Sherman, Lawrence W. «Democratic policing on the evidence.» En *Crime and public policy*, de Joan Petersilia, James Q. Wilson y (eds), 589-618. Nueva York: Oxford University Press, 2011.
- Torres, Pedro Rubén. «Los límites y controles institucionales en el Nuevo Sistema de Justicia Penal Mexicano.» En *El nuevo sistema de justicia penal acusatorio, desde la perspectiva*



*constitucional*. México: Poder Judicial de la Federación/Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2011.

- Waller, Irvin. *Control inteligente del delito*. Ciudad de México: Inacipe, 2014.
  
- Zepeda Lecuona, Guillermo. «La reforma penal como un proceso de implementación de política pública. Lecciones prácticas para México.» *Gestión y Política Pública* (CIDE) Volumen temático 2013 (2013): 3-41.