

¿ES PERTINENTE LA COMPETENCIA POLICIAL DE INVESTIGACIÓN AL NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL MEXICANO?*

José Arturo YÁÑEZ ROMERO**

Introducción

Uno de las instituciones procesales de mayor relevancia en cualquier modelo procesal penal es la investigación para obtener evidencias, indicios, datos e información sobre los delitos y sus autores, en México la investigación del delito se ha caracterizado por su crónica disfuncionalidad institucional, por lo menos desde que se le otorgó al Ministerio Público el monopolio de acción penal y de la investigación, al mismo tiempo que se creó a la Policía Judicial¹ como órgano bajo su mando y dirección².

* Este ensayo corresponde al planteamiento del problema de una investigación amplia sobre modelos de investigación del delito.

** Doctor en *Ciencias Sociales* por la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco (UAM-X); Doctor en *Ciencias Penales* por el Instituto Nacional del Ciencias Penales (INACIPE); es autor de varios libros y artículos sobre metodología de la investigación del delito, seguridad pública, prevención del delito y sobre las policías en México. arturoya@msn.com

¹ El origen del concepto *Policía Judicial* proviene del Código de Procedimientos Penales francés de 1808 que hacía referencia a la función concurrente de auxiliar al Juez de Instrucción en los primeros procedimientos en la investigación del delito, función a cargo de varios agentes de la administración pública, sin que existiera un órgano administrativo o agentes con esa denominación. Esta denominación se importó con la adopción mexicana del modelo procesal mixto francés en la estructura del Código de Procedimientos Penales de 1880. Este proceso institucional puede revisarse en el libro de YÁÑEZ ROMERO, José Arturo, *Policía de Investigación, entre las técnicas de investigación y las pruebas judiciales*, Ubijus-Instituto de Formación Profesional, México 2010.

² Con la reforma Constitucional de 1917, que eliminó la función de la Policía Judicial como función concurrente, se creó un órgano auxiliar específico del Ministerio Público al que se le otorgó la misma denominación, *Policía Judicial* y que actuaría bajo su mando y estaría adscrito a las Procuradurías de Justicia. La adopción del “nombre” Policía Judicial fue unánime en todas las Procuradurías del país desde 1919, pero a partir del año 2000 inició la inexplicable “moda” de denominarlo de otras maneras: agencia de investigación, policía ministerial, policía investigadora, policía de investigación y, en pocos casos, sobrevive como Policía Judicial (por ejemplo, Policía Judicial Militar, en los estados de Nayarit, Querétaro y Estado de México). No obstante podemos referir que ya en la reforma constitucional del año 1996 se había anticipado el cambio de denominación de *policía judicial* a *policía ministerial*. Como dato curioso también recordemos que esa reforma se propuso reafirmar la subordinación de esta policía al Ministerio Público. Véase el ensayo de ISLAS, Gloria, *Reformas a la Constitución y al Código Penal de 1996*, disponible en: [<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/213/9.pdf>].

Aunque el modelo de justicia penal inquisitorio impuro, en vías de extinción, todavía prevaleciente en varias entidades de nuestro país, tiene principios y reglas para la realización de la investigación, que muy infrecuentemente se cumplen. Para tratar de explicar los errores y los fallos en la investigación del delito se ha esgrimido un argumento destacable en el texto que fundamentó la reforma constitucional de seguridad y justicia penal del año 2008, que consiste en considerar atribuir dichas fallas como un resultado de la dependencia que ha mantenido respecto del Ministerio Público en la Constitución, leyes y reglamentos durante más de ochenta años. Desde luego este es un argumento poco sostenible con rigor científico, pero así es como se planteó el problema en la exposición de motivos de la Iniciativa presidencial del 2007:

“Actualmente, el Ministerio Público no realiza la investigación por sí mismo sino que, tradicionalmente, la ha delegado en la policía y esta, al no ser constitucionalmente la autoridad responsable de la investigación, se constriñe al cumplimiento de las instrucciones que recibe, limitando así sus habilidades e impidiendo su profesionalización al no asumirse como actor principal de la investigación.”

Actualmente, el Ministerio Público no realiza la investigación por sí mismo sino que, tradicionalmente, la ha delegado en la policía y esta, al no ser constitucionalmente la autoridad responsable de la investigación, se constriñe al cumplimiento de las instrucciones que recibe, limitando así sus habilidades e impidiendo su profesionalización al no asumirse como actor principal de la investigación.

Es indispensable redefinir a la policía como un órgano corresponsable de la investigación penal y devolverle las facultades que poco a poco fue perdiendo en la práctica y en las legislaciones secundarias. El objetivo es que, como sucede en otros países, se fortalezca la profesionalización policial para que esta pueda recibir denuncias, recabar evidencias físicas y datos relacionados con los hechos posiblemente delictuosos, sin la camisa de fuerza que significa una innecesaria subordinación jerárquica y operativa al Ministerio Público, sino únicamente contando con su conducción jurídica para construir los elementos probatorios que permitan llevar los asuntos ante los tribunales³.

³ Proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la constitución política de los estados unidos mexicanos, enviada a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión por el Presidente de la República el 9 de marzo del 2007. En este documento se

Precisamente, se dijo que por ello a la policía se le daría independencia en la realización de esta función (claro que hay mucha diferencia entre la *conducción jurídica* propuesta y la *conducción y mando* como está hoy), pero refiriéndose exclusivamente a la Policía Ministerial adscrita a todas las Procuradurías de Justicia, sin embargo la reforma constitucional, que se cristalizaría hasta el 18 de junio del 2008, extendió inusitadamente la facultad de investigación a todas las policías del país, función que había estado reservada al Ministerio Público y su auxiliar directo la Policía Judicial⁴.

había redactado: *La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a la policía, la cual actuará bajo la conducción jurídica de aquel en el ejercicio de esta función*. Pero en la redacción final el texto vigente es: *La investigación de los delitos compete al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquel en el ejercicio de esta función*, documento disponible en versión electrónica en: [\[http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/reformas/IEF18608.pdf\]](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/reformas/IEF18608.pdf).

⁴ La ampliación quedó legalmente establecida en la *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública* del 11 de diciembre de 2008, en cuyos artículos 75, 76 y 77 se definen las facultades para que las institucionales policiales (ubicadas en las Procuradurías o en las policías preventivas) puedan desarrollar su competencia investigadora. En estos tres

En este breve ensayo presentaré algunos indicios que conducen a proponer la hipótesis de que con la reforma constitucional no se cambió sustantivamente el papel de la policía en la función de investigación del delito, pues no se otorgó la autonomía con la que deben contar los policías para iniciar la investigación como corresponde dentro de un sistema acusatorio semejante al de los países con sistema procesal penal acusatorio, pues en México se ha preservado su subordinación respecto del Ministerio Público al tener como competencia determinante ser su auxiliar⁵.

artículos se encuentra el modelo básico de policía investigadora.

⁵ Al respecto, el administrativista mexicano Gabino FRAGA ha definido que: "Cuando las facultades atribuidas a un órgano se reducen a darle competencia para auxiliar a las autoridades y para preparar los elementos necesarios a fin de que estas puedan tomar sus resoluciones, entonces se tiene el concepto de órganos auxiliares." FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 2007, p. 126.

Es grave inexistencia de un concepto legal o jurisprudencial expreso sobre la naturaleza jurídica de esa competencia en desarrollo de la investigación de los delitos, competencia vinculatoria que establecen las leyes, entre el Ministerio Público y los otros órganos administrativos existentes bajo la figura institucional de la Procuraduría de Justicia, y más aún en relación con los otros órganos policiales ajenos a la

Asimismo, propondré una reformulación de la fase inicial de investigación del nuevo proceso penal que permite mayor intervención de la policía investigadora.

El Problema

Cinco años después de que se realizó la reforma constitucional que supone la paulatina y obligatoria adopción institucional de los principios y procedimientos de un nuevo modelo procesal penal denominado “acusatorio oral adversarial” o nuevo sistema de justicia penal y estando a tres años de que finalice el periodo legal, *vacatio legis*, –año 2016– para su implementación en todo el país, es muy notable que gran parte de los recursos financieros, cursos de capacitación y de las políticas institucionales para lograr su implementación nacional, se ha centrado en la última fase del nuevo

Procuraduría como son aquellos de las Secretarías de Seguridad Pública estatales o municipales o instituciones federales. Para complementar el concepto de FRAGA podemos tomar la definición de la palabra *auxiliar* como verbo y como sustantivo del diccionario de la Real Academia Española de la Lengua: «Que auxilia» Nombre común de los funcionarios técnicos o administrativos de categoría subalterna. Sujeto no ejecuta por sí mismo la acción. Ejemplo: Obispo auxiliar. 1. m. Prelado sin jurisdicción propia, con título *in pártibus*, que se nombra algunas veces para que ayude en sus funciones a algún obispo o arzobispo.

proceso: el juicio oral. Aunque el juicio oral, como fase procesal del nuevo modelo sea relevante y realmente nueva, y por ello deban aplicarse todos los recursos necesarios para su óptima y cabal aplicación, es indispensable enfatizar tres circunstancias que conllevan a proponer la necesidad de dedicar más recursos, interés y capacitación en la investigación del delito.

La primera es que el 100 por ciento de los casos penales, obviamente, deberá pasar por la fase inicial denominada de investigación. La segunda circunstancia es que la política procesal mexicana adoptada es resolver el 80 por ciento de los procesos en la etapa intermedia (aplicación del principio de oportunidad, acuerdos reparatorios, soluciones, medio o modos alternativos de terminación del proceso); es decir, se espera que a mediano plazo no más un 20 por ciento culmine en sentencia como consecuencia de la ejecución de la tercera etapa procesal, el juicio oral. La tercera consideración es que, tanto en el actual sistema inquisitivo, en vías formales de extinción, como en la experiencia conocida en los estados donde ya se aplica el nuevo sistema de justicia penal, el principal y grave problema lo sigue constituyendo la investigación del delito⁶.

⁶ Investigación del delito es la potestad jurídica que otorga a los agentes facultades para realizar procedimientos

A pesar de que una de las partes sustantivas de la reforma constitucional fue otorgar a las policías (preventivas y ministeriales) la misma función constitucional de investigación del delito, debemos preguntarnos si en realidad esta facultad fue diseñada jurídicamente para operar de acuerdo a las pretensiones de la iniciativa de reforma constitucional pero sobre todo si es semejante o análoga a la que tienen las policías en los países que cuentan con un sistema procesal penal acusatorio.

O bien, podemos preguntarnos si esta facultad no cambió o cambió muy poco y muy acotada por el modelo tradicional mexicano donde el Ministerio Público es quien “conduce y manda” a las policías ministeriales (auxiliares directos) e indirectos (policías preventivos en función de investigadores) durante la investigación. Para ello llamaré al vínculo entre las policías ministeriales adscritas a las Procuradurías de Justicia como Auxiliareidad 1 y al vínculo entre las policías

(técnicos, metodológicos, tácticos y legales) cuantitativos y cualitativos para obtener datos o indicios sobre hechos probablemente delictuosos, así como de sus posibles autores y que, en virtud de ello, pudieren ser aceptables como datos de prueba en la fase intermedia y como prueba en la fase de juicio oral del proceso penal, tanto los favorables como los desfavorables a los imputados.

investigadoras ubicadas en las policías preventivas como Auxiliareidad 2. Aunque no se establece así en la Constitución ni en su administrativa ley reglamentaria, la *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública* (LGSNSP), la vinculación de auxiliareidad de las policías investigadoras respecto del Ministerio Público en la investigación del delito se establece en todos los Nuevos Códigos Penales Acusatorios.

Código de Procedimientos Penales de estado de Chihuahua	Código de Procedimientos Penales de estado de Tamaulipas
<p>Artículo 115. La dirección de los cuerpos de seguridad pública por el Ministerio Público. El Ministerio Público dirigirá a los cuerpos de seguridad pública cuando estos deban prestar auxilio en las labores de investigación. Los cuerpos de seguridad pública deberán cumplir siempre, dentro del marco de la ley, las órdenes del Ministerio Público y las que, durante de la tramitación del proceso, les dirijan los jueces, sin perjuicio de la autoridad administrativa a la que estén sometidos [...]</p>	<p>Artículo 122. Funciones de las instituciones de seguridad pública... 3. Así mismo actuarán como auxiliares del Ministerio Público o de la autoridad judicial y por instrucciones expresas reunirán los antecedentes que aquel les solicite. [...]</p> <p>Artículo 123. Obligaciones de las policías. Las policías actuarán bajo la conducción y el mando del Ministerio Público en la investigación de los delitos [...]</p> <p>Artículo 126. El Ministerio Público tendrá bajo su conducción y mando a las instituciones de seguridad pública cuando estos deban prestar auxilio en las labores de investigación de los delitos...</p>

Incluso en las leyes orgánicas de las Procuradurías Generales de Justicia se establece que aún los primeros procedimientos de investigación las policías investigadoras ubicadas en las policías preventivas deberán ceder el caso a la policía ministerial, es decir la Auxiliareidad 2 debe ceder ante la Auxiliareidad 1, por ejemplo en el caso de la *Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México*:

Artículo 23. Auxilio de los cuerpos de seguridad pública estatal y municipal: los cuerpos de seguridad pública estatal y municipal, proporcionarán los auxilios y apoyos que les requiera el Ministerio Público con estricta sujeción a las órdenes que de él reciban. Cuando tomen conocimiento de hechos posiblemente constitutivos de delito, dictarán las medidas y providencias necesarias para preservar el lugar de los hechos e impedir que se pierdan, destruyan o alteren los instrumentos, evidencias, objetos y productos del delito; [...]. Tan pronto intervenga el Ministerio Público o la Policía Ministerial en el conocimiento de los hechos, cederán a estos el mando de las acciones, proporcionándoles todos los datos que hubieren obtenido respecto de los mismos; sin perjuicio de que continúen brindando los apoyos que dichas autoridades dispongan [...].

En relación a la formas de desarrollo de la etapa de investigación o preliminar del proceso penal acusatorio, Miguel SARRE señala que se divide en dos fases, la Desformalizada que es el conocimiento de los primeros hechos probablemente delictuosos o *Notitia Criminis* a cargo de las policías y/o el Ministerio Público; y la etapa Formalizada a cargo del Ministerio Público, la Defensa del imputado y el Juez de Control⁷. Aún en la fase Desformalizada queda desdibujado el alcance de la autoridad investigadora de las policías.

“la vinculación de auxiliareidad de las policías investigadoras respecto del Ministerio Público en la investigación del delito se establece en todos los Nuevos Códigos Penales Acusatorios.”

⁷ De acuerdo con el esclarecedor texto de SARRE, Miguel y LUNA, Tania, *Lo que Usted Siempre Quiso Saber Acerca de... la Etapa de Investigación*, México 2011, p. 23. Desde luego, Miguel SARRE no establece esta división tripartita pero es muy claro en su descripción de las dos etapas de Investigación: la Desformalizada y la Formalizada, esta última etapa que al finalizar cierra también la fase procesal preliminar o de investigación del proceso penal acusatorio. Documento disponible en: [http://www.juiciosorales.org.mx/m4rks_cms/4cms/doc/content/files/ETAPA%20E%20INVESTIGACION.pdf].

ETAPA PRELIMINAR –Investigación–	
<p>Fase Desformalizada Denuncia o querrela. Ministerio Público y/o las policías reciben y recaban los primeros datos. El Ministerio Público abre la carpeta de investigación, iniciando la investigación desformalizada. Etapa que finaliza en la audiencia de formulación de imputación y vinculación a proceso.</p>	<p>Fase Formalizada (bajo control judicial) Audiencia del MP y la Defensa ante el Juez de Control. (Se formaliza la investigación) -Control de legalidad de detención* -Formulación de la imputación* -Declaración opcional del imputado* -Vinculación a proceso* -Aplicación de Medida Cautelar* -Fijación de plazo de cierre de investigación* *En su caso</p>

Versión propia del esquema de SARRE.

Al respecto prevalecen ciertas dudas acerca del alcance que tiene la facultad constitucional de investigación de las policías por sí mismas y que resulta francamente disminuida en su ejercicio ya que queda muy limitada, mientras que tal facultad es ampliada siempre que esté bajo la conducción y mando del Ministerio Público. Dicho de manera directa: las atribuciones para la policía como órgano facultado constitucionalmente para realizar por sí misma actos de investigación resultan iguales a las que tenía antes de la reforma constitucional: conocer los primeros datos acerca de un probable ilícito, resguardar la escena de los hechos, informar y entregar toda la información inmediatamente al Ministerio Público, etc.

“las atribuciones para la policía como órgano facultado constitucionalmente para realizar por sí misma actos de investigación resultan iguales a las que tenía antes de la reforma constitucional: conocer los primeros datos acerca de un probable ilícito, resguardar la escena de los hechos, informar y entregar toda la información inmediatamente al Ministerio Público, etc.”

Este planteamiento de la excesiva dependencia de la Auxiliareidad 2 y de la pobreza de facultades investigadoras en los primeros momentos de la investigación del delito, se obtiene de la lectura de las facultades policiales para la investigación del delito en el Modelo Base de Policía de Investigación contenido en la LGSNSP y que han retomado todos

los nuevos códigos penales acusatorios:

Recibir las denuncias sobre hechos que puedan ser constitutivos de delitos, solo cuando debido a las circunstancias del caso aquéllas no puedan ser formuladas directamente ante el Ministerio Público, al que deberán informar de inmediato, así como de las diligencias practicadas y dejarán de actuar cuando él lo determine. Deberán verificar la información de las denuncias. Practicar las diligencias necesarias que permitan el esclarecimiento de los delitos y la identidad de los probables responsables, en cumplimiento de los mandatos del Ministerio Público. Participar en la investigación de los delitos, en la detención de personas y en el aseguramiento de bienes que el Ministerio Público considere se encuentren relacionados con los hechos delictivos. Registrar de inmediato la detención en términos de las disposiciones aplicables, así como remitir sin demora y por cualquier medio la información al Ministerio Público. Poner a disposición de las autoridades competentes, sin demora alguna, a las personas detenidas y los bienes que se encuentren bajo su custodia. Preservar el lugar de los hechos y la integridad de los indicios, huellas o vestigios del hecho delictuoso, así como los instrumentos, objetos o productos del delito y entregar la evidencia física al Ministerio Público, conforme a las instrucciones de este. Preservar los

indicios y elementos de prueba que la víctima y ofendido aporten en el momento de la intervención policial y remitirlos de inmediato al Ministerio Público⁸.

De manera que en el caso de las policías son tres las “novedades” para la policía preventiva en el nuevo

⁸ De acuerdo a esta ley, las escasas facultades propias de las policías investigadoras ubicadas dentro de las policías preventivas son: proponer al Ministerio Público que requiera a las autoridades competentes, informes y documentos para fines de la investigación, cuando se trate de aquellos que solo pueda solicitar por conducto de este. Dejar constancia de cada una de sus actuaciones, así como llevar un control y seguimiento de estas. Durante el curso de la investigación deberán elaborar informes sobre el desarrollo de la misma, y rendirlos al Ministerio Público, sin perjuicio de los informes que este le requiera; Emitir los informes, partes policiales y demás documentos que se generen, con los requisitos de fondo y forma que establezcan las disposiciones aplicables, para tal efecto se podrán apoyar en los conocimientos que resulten necesarios; Proporcionar atención a víctimas, ofendidos o testigos del delito; para tal efecto deberá: a) Prestar protección y auxilio inmediato, de conformidad con las disposiciones legales aplicables; b) Procurar que reciban atención médica y psicológica cuando sea necesaria; c) Adoptar las medidas que se consideren necesarias tendientes a evitar que se ponga en peligro su integridad física y psicológica, en el ámbito de su competencia.

sistema de justicia penal: atribución de recibir denuncias de probables hechos delictuosos para informar inmediatamente al Ministerio Público, preservar los rastros y evidencias físicas del delito, realizar entrevistas a testigos, recabar datos e información sobre los imputados; la segunda es la facultad de crear dentro de sus estructura cuerpos de policía investigadora de los delitos y la tercera nueva realidad jurídica la constituyen los nuevos medios de investigación específicos para la policía (la inspección de personas, la inspección de vehículos, inspecciones colectivas y los aseguramientos).

Por otra parte, está el caso de la policía que tradicionalmente ha tenido la facultad investigadora en auxilio directo del Ministerio Público (la anteriormente denominada Policía Judicial), agencia investigadora o policía ministerial, podemos recordar que se decía en la motivación de la Iniciativa presidencial de la reforma constitucional del 2008 que la policía investigadora había visto limitada su capacidad de investigación debido a su dependencia funcional y administrativa respecto del Ministerio Público, limitándose al cumplimiento de instrucciones. Efectivamente eso ha constituido un serio freno al desarrollo de la policía investigadora como profesionales de la investigación, pues tampoco el Ministerio Público en nuestro país ha sido formado en las facultades de

derecho para realizar ni dirigir investigaciones ni en técnicas de obtención de información de campo.

También se decía en aquella exposición de motivos que se debía devolver facultades a la policía investigadora que poco a poco fue perdiendo en la práctica y las legislaciones secundarias. Esto es en parte falso y en parte cierto. Es verdad que ante la mala conducta policial y el uso de la tortura como técnica de obtención de “confesiones espontáneas” la legislación procesal quitó, por ejemplo, validez a las confesiones rendidas a la policía judicial. No hay ninguna lista de “facultades perdidas” por la policía sino que simplemente no las puede realizar sin la intervención del Ministerio Público porque así se estableció en la legislación procesal, pero las ha seguido ejerciendo bajo el supuesto mando y control del Ministerio Público.

Quien sí “perdió” la atribución de investigación fue la policía preventiva desde 1985 ante el descubrimiento de la gran corrupción y criminalidad con la que operaban su cuerpo de policías investigadores (en el caso de la Policía Preventiva de la Ciudad de México, la *Dirección de Investigaciones para la Prevención del Delito* –DIPD– anteriormente llamado Servicio Secreto). Este grupo de policía investigadora además fue desaparecido del Reglamento de la Policía Preventiva por decreto

presidencial de la estructura orgánica de la policía preventiva del Distrito Federal⁹.

Recordemos que había una singularidad en la existencia y funcionamiento de esos grupos de policías de investigación (en México nunca ha existido la denominación ni cuerpo investigador con facultades de detectives). En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 el Ministerio Público fue establecido como órgano monopolizador de la investigación del delito y la acusación penal y el cuerpo de agentes de policía judicial o policía de investigación como su órgano auxiliar directo en tal función, pero en la realidad los grupos o cuerpos de investigación que formaban parte de las policías preventivas existentes desde finales del siglo XIX, siguieron existiendo y realizando investigaciones para el Ministerio Público después de 1917 de manera inconstitucional pero legal pues dicha facultad se conservó en el *Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal* hasta el año 1985.

⁹ Mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de abril de 1985. Sobre este tema se puede consultar: YÁÑEZ ROMERO, José Arturo, «La Disputa por la Modernidad, la Policía en el siglo XX», en *La Policía en México, breve historia de un concepto y de una institución*, Ediciones de la Policía Federal Preventiva, México 2000, pp. 91-127.

Desde luego que su funcionamiento se inscribió dentro de los esquemas procesales del sistema penal inquisitivo mexicano.

Esta condición prevaleció aún después de 1985, y hasta la fecha, en todas las leyes de seguridad pública municipales y estatales que han mantenido como una de las funciones de las policías preventivas la función de “auxiliar al ministerio público en la investigación de los delitos” que en realidad ha quedado casi como enunciado simbólico pues nunca se ha estipulado cuáles son las atribuciones policiales para realizar tal función auxiliar, quedando como noción de usos y costumbres de que tal atribución se realiza mediante “acordonamientos” de lugares de los hechos, en la detención y remisión a las oficinas de la Procuraduría, de los “sospechosos” o de personas detenidas en flagrancia delictiva, en colaborar con las Procuradurías en actos colectivos de vigilancias y detenciones, patrullajes encabezados por agentes del Ministerio Público, “apoyos” varios, etc., es decir, actuando como cuerpo de fuerza pública y no como cuerpo de investigación.

Así que después de 31 años de la desaparición de los cuerpos de policía investigadora que se encontraban dentro de las policías preventivas, nuevamente las policías preventivas mexicanas podrán tener un cuerpo de agentes de policía investigadora.

Al mismo tiempo todas las Procuradurías seguirán contando con su cuerpo de policías de investigación (policía ministerial o agentes de investigación). Si bien ambos cuerpos de policía de investigación pueden recibir denuncias, recabar evidencias físicas y datos relacionados con los hechos posiblemente delictuosos, ello no les confiere igualdad ni similitud en facultades con las policías investigadoras de los países con sistema penal acusatorio (Canadá, Estados Unidos, Inglaterra, etc.).

“Desde el año 2008 la Constitución atribuye la función de investigar los delitos a las policías preventivas y a las policías ministeriales, pero no les atribuye la facultad concreta para realizarla, es decir, no les proporciona la potestad para ejercer por sí mismas tal función quedando exactamente como un órgano auxiliar.”

Desde el año 2008 la Constitución atribuye la función de investigar los delitos a las policías preventivas y a las policías ministeriales, pero no les atribuye la facultad concreta para realizarla, es decir, no les proporciona la potestad para ejercer por sí mismas tal función quedando exactamente como un órgano auxiliar. No tiene facultades de arrestar a una persona por autoridad propia (que no sea por flagrancia), detener a un indiciado para entrevistarlo en recinto policial; es decir, no puede por sí misma investigar para que el Ministerio Público esté en condiciones de decidir si realiza o no una acusación.

A manera de ejemplos específicos de su casi nula facultad de investigación propia citaré tres cuerpos normativos donde se muestra que en realidad no se ha atribuido a los cuerpos de investigación (denominados Unidades Operativas de Investigación) que podrán ser creados dentro de los cuerpos de policía preventiva alguna especificidad o singularidad facultativa como órgano investigador.

1) En el artículo 77 de la *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública* del año 2008 reglamentaria del artículo 21 constitucional, se define que:

...“Las legislaciones de la Federación, el Distrito Federal y los Estados establecerán las funciones que realizarán las «unidades operativas

de investigación» que podrán ser, entre otras, las siguientes:

- I. Recibir las denuncias sobre hechos que puedan ser constitutivos de delitos, solo cuando debido a las circunstancias del caso aquéllas *no puedan ser formuladas directamente ante el Ministerio Público, al que deberán informar de inmediato, así como de las diligencias practicadas y dejarán de actuar cuando él lo determine*¹⁰;
- II. Deberán verificar la información de las denuncias que le sean presentadas cuando estas no sean lo suficientemente claras o la fuente no esté identificada, *e informará al Ministerio Público para que, en su caso, le dé trámite legal o la deseche definitivamente*;
- III. Practicar las diligencias necesarias que permitan el esclarecimiento de los delitos y la identidad de los probables responsables, *en cumplimiento de los mandatos del Ministerio Público*;
- IV. Efectuar las detenciones en los casos del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. Participar en la investigación de los delitos, en la detención de personas y en el aseguramiento de bienes *que el Ministerio Público considere se encuentren relacionados con los hechos*

¹⁰ El estilo de *letras cursivas* que aparece en los textos citados a continuación, es un efecto gráfico de mi autoría para destacar la concepción del carácter subordinado o auxiliar de las actuaciones policiales en la fase de investigación del delito. Nota del autor.

- delictivos, observando las disposiciones constitucionales y legales aplicables*;
- VI. Registrar de inmediato la detención en términos de las disposiciones aplicables, así como *remitir sin demora y por cualquier medio la información al Ministerio Público*;
- VII. Poner a disposición de las autoridades competentes “Ministerio Público”, sin demora alguna, a las personas detenidas y los bienes que se encuentren bajo su custodia, observando en todo momento el cumplimiento de los plazos constitucionales y legales establecidos;
- VIII. Preservar el lugar de los hechos y la integridad de los indicios, huellas o vestigios del hecho delictuoso, así como los instrumentos, objetos o productos del delito. Las unidades de la Policía facultadas para el procesamiento del lugar de los hechos, deberán fijar, señalar, levantar, embalar y *entregar la evidencia física al Ministerio Público*, conforme a las instrucciones de este y en términos de las disposiciones aplicables.
- IX. Proponer al Ministerio Público que requiera a las autoridades competentes, informes y documentos para fines de la investigación, cuando se trate de aquellos que solo pueda solicitar por conducto de este;
- X. Dejar constancia de cada una de sus actuaciones, así como llevar un control y seguimiento de estas. *Durante el curso de la investigación deberán elaborar informes sobre el desarrollo de la misma, y rendirlos al Ministerio Público, sin perjuicio de los informes que este le requiera;*“ ...

2) En el artículo 142 del Código de Procedimientos Penales del Estado de México, del año 2009:

Los integrantes de los cuerpos de policía, recabaran la información necesaria de los hechos que pudieran ser configurativos de delito de que tengan conocimiento, dando inmediato aviso al Ministerio Público; [...]. Cuando los cuerpos de policía preventiva sean los primeros en conocer de un hecho que pudiera ser constitutivo de delito, ejercerán las facultades previstas en el artículo siguiente, *hasta que el Ministerio Público o la policía investigadora intervengan*. Cuando esto ocurra, *les informaran de lo actuado y les entregaran los instrumentos, objetos y evidencias materiales que hayan asegurado o preservado*; de todo lo actuado deberán elaborar un parte informativo.

Actuaran bajo la conducción y mando del ministerio público en la investigación del delito, y por instrucciones expresas reunirán los datos, elementos o información que aquel les solicite. [...]

Atribuciones de la Policía con Facultades de Investigación

Artículo 143. La policía procederá a investigar los delitos de acción pública bajo la conducción y mando del ministerio público; impedirá que los hechos lleguen a consecuencias ulteriores; identificará y aprehenderá a los indiciados en los casos autorizados por este Código; y reunirá los

antecedentes necesarios para que el ministerio público pueda fundar la acusación, el no ejercicio de la acción penal o el sobreseimiento.

Tendrá las siguientes atribuciones:

I. *Informar inmediatamente al Ministerio Público* sobre los actos o denuncia de un hecho delictuoso que sean de su conocimiento. Cuando la información provenga de una fuente no identificada, el servidor público que la reciba deberá verificarla y hacerla constar en un registro destinado a tales fines, en el que se señale el día, la hora, el medio y los datos de quien interviene;

II. Prestar el auxilio y protección que requieran las víctimas, ofendidos, testigos y terceros para el adecuado resguardo de sus derechos;

III. Cuidar que las evidencias e instrumentos del delito sean conservados; impedirá, en su caso, el acceso a lugares que deban preservarse a toda persona ajena a la investigación y, evitara que se alteren o borren de cualquier forma los rastros o vestigios del hecho o se remuevan los instrumentos usados para llevarlo a cabo, *mientras no interviniere personal especializado*. *Esta medida se mantendrá hasta que el ministerio público asuma la dirección de la investigación y solicite las autorizaciones necesarias*;

IV. Recabar datos que identifiquen a testigos presumiblemente útiles para la investigación, los que

deberán hacerse constar en el registro respectivo;

V. Recabar los datos que sirvan para la identificación del imputado;

VI. *Reunir toda la información que pueda ser útil al Ministerio Público para la investigación del hecho delictuoso;* y

VII. Realizar detenciones en los términos que permita este Código.

Cuando en el cumplimiento de estas facultades se requiera una orden judicial, la policía con funciones de investigación informará al Ministerio Público para que este la solicite al juez de control. La policía debe proveer la información en que se basa para hacer la solicitud,

Las facultades previstas en las fracciones I, III, VI y VII también serán ejercidas por los restantes cuerpos de policía cuando aún no haya intervenido la policía con funciones de investigación o el Ministerio Público. [...].

Mando de la Policía

Artículo 145. *El Ministerio Público tendrá la dirección y mando de la policía cuando esta deba prestar auxilio en las labores de investigación. La policía deberá cumplir, dentro del marco de la ley, las órdenes del Ministerio Público y las que, durante la tramitación del proceso, les emitan los jueces, sin perjuicio de la autoridad administrativa a la que estén sometidos. La autoridad administrativa no podrá revocar, alterar o retardar una orden*

emitida por el Ministerio Público o los jueces.

Condición de determinación que se reitera en este Código mexiquense al definir el objeto de la etapa de investigación:

Artículo 221. La etapa de investigación tiene por objeto determinar si hay fundamento para iniciar un proceso penal, mediante la obtención de los elementos que permitan sustentar la acusación y garantizar la defensa del imputado. *Estará a cargo del Ministerio Público y de la policía que actuara bajo la conducción y mando de aquel en el ejercicio de esta función."*

- 3) En el Código Modelo del Proceso Penal Acusatorio para los Estados de la Federación, del año 2009, propuesto por Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos (CONATRI), se dice que:

De conformidad con el nuevo texto constitucional, el Código Modelo establece que cualquiera que sea la adscripción de un cuerpo policial, *estos tienen la función de auxiliar al Ministerio Público en la práctica de sus investigaciones* y en su caso al tribunal. [Aquí el documento cita de manera sintética las facultades policiales antes transcritas del artículo 77 de la LGSNSP]... Pero también es oportuno el señalamiento de que la Policía no puede, ni debe so pretexto del cumplimiento de sus funciones,

tomar declaraciones a los imputados.

Mientras que en el artículo 240, relativo a la dirección de la investigación establece: “Los agentes del Ministerio Público promoverán y dirigirán la investigación; y podrán realizar por si mismos o encomendar a la policía todas las diligencias de investigación que consideren conducentes al esclarecimiento de los hechos”.

Así entonces, debemos puntualizar que la policía sí debe auxiliar al ministerio público en hacerle llegar datos de prueba para que este ejerza su facultad de decidir si procede o no una imputación y auxiliarle aún en la fase intermedia, pero la función de mando y dirección atribuido al Ministerio Público le resta a las policías cualquier iniciativa y ejercicio propio de técnicas y métodos de investigación, pero la principal falla del modelo de policía investigadora es que carece de atributos jurídicos propios para realizar la investigación inicial bajo la supervisión jurídica ministerial. Concurrentemente el diseño de la fase procesal parece invisibilizar la actuación policial investigadora, quedando la figura del Ministerio Público con la responsabilidad absoluta sobre ella, tal y como se estila en el sistema procesal inquisitivo impuro de México, en vías de extinción.

*“debemos
puntualizar que la
policía sí debe
auxiliar al
ministerio público
en hacerle llegar
datos de prueba
para que este
ejerza su facultad
de decidir si
procede o no una
imputación y
auxiliarle aún en
la fase intermedia”*

Propuesta

¿Realmente tiene la Policía mexicana dentro del nuevo sistema de justicia penal la autoridad de investigación propia de los países con modelo acusatorio?

La condición de dependencia o independencia de los agentes de policía para iniciar la investigación del delito o hechos probablemente delictuosos es una condición estructural de cualquier modelo procesal, pues en el modelo acusatorio de origen anglosajón los agentes de policía denominados detectives (agentes especiales, agentes

de investigación, investigadores)¹¹ tienen la facultad de iniciar y realizar la investigación por sí mismos hasta que tienen los suficientes evidencias para arrestar a la persona indiciada y entregar el caso al fiscal para que este realice la acusación penal ante el juez o tribunal. De manera muy simplificada se puede decir que es una facultad de los policías en los países con modelo acusatorio el poder detener a alguna persona, con o sin orden de aprehensión, si consideran que tienen suficientes o razonables bases para creer que ha cometido algún ilícito, así como ponerla bajo arresto administrativo (en la prisión municipal) para realizar actividades de investigación sobre su probable responsabilidad en algún ilícito y recabar la información para entregar el caso al fiscal, o bien, citar al ciudadano ante el juez o corte local por alguna posible violación a las leyes del condado, etc.

Desde luego los fiscales supervisan, autorizan o solicitan a los jueces alguna medida precautoria o autorización de aplicación de un medio de investigación específico (intervención de comunicaciones, cateos, etc.), a solicitud de los agentes de policía durante la investigación de los detectives. Ya en la fase posterior a la acusación, la Fiscalía es la responsable del caso y puede solicitar o no el auxilio de los detectives de la

policía pues la Fiscalía también dispone de agentes investigadores. Esta es la potestad policial para realizar investigaciones vigentes en países con sistemas penales acusatorio, adversarial y oral como Australia, Canadá, Estados Unidos e Inglaterra, etc.

Evidentemente la investigación del delito a cargo de la policía de investigación (detectives, agentes especiales, agentes de investigación) tiene como objetivo obtener evidencias suficientes para que la Fiscalía decida ejercer o no la acusación penal.

“es una facultad de los policías en los países con modelo acusatorio el poder detener a alguna persona, con o sin orden de aprehensión, si consideran que tienen suficientes o razonables bases para creer que ha cometido algún ilícito, así como ponerla bajo arresto administrativo”

¹¹ *Agent, special agent, criminal investigator.*

Así entonces, para que la policía investigadora mexicana pudiera contar con un perfil jurídico y técnico más parecido a las policías de países con modelo acusatorio debería contar con facultades específicas como las señaladas. Pero en el caso del diseño jurídico de la fase inicial del proceso penal acusatorio del nuevo sistema de justicia penal, se tendría que observar una mayor función procesal. Por ejemplo, se puede proponer el siguiente esquema:

Etapa de Investigación Reformulada

Fase Desformalizada	Fase Desformalizada	Fase Formalizada
<p>Parte 1</p> <p>La policía investigadora recibe y recaba los primeros datos.</p>	<p>Parte 2</p> <p>2.1 Bajo autorización de Ministerio Público la policía investigadora abre la Carpeta de Investigación, iniciando la investigación desformalizada.</p> <p>2.2 Etapa que finaliza en la audiencia de formulación de imputación y vinculación a proceso, audiencia y acusación bajo la responsabilidad del Ministerio Público.</p>	<p>Fase Formalizada (bajo control judicial)</p> <p>Audiencia del MP y la Defensa ante el Juez de Control. (Se formaliza la investigación)</p> <p>-Control de legalidad de detención*</p> <p>-Formulación de la imputación*</p> <p>-Declaración opcional del imputado*</p> <p>-Vinculación a proceso*</p> <p>-Aplicación de Medida Cautelar*</p> <p>-Fijación de plazo de cierre de investigación*</p> <p>*En su caso.</p>

Junto con las potestades de los detectives la distinción fuerte en términos procesales es que la policía con la aprobación del Ministerio Público debería tener un papel fundamental en la Parte 1, con autonomía e importante en la Parte 2, esto es que de acuerdo al sistema acusatorio mexicano, debería tener plena competencia e iniciar completamente la investigación y la carpeta de investigación, carpeta que bajo la aprobación del ministerio público sería el fundamento para la acusación y abriría la fase de investigación formalizada bajo su la plena autoridad.

Ante el probable Código Procesal Penal Único para todo el país, es posible proponer que se le otorguen más facultades a las policías investigadoras y que en la fase de investigación del proceso penal puedan desarrollar más sus atribuciones para despresurizar al Ministerio Público de manera que tenga sentido la facultad constitucional investigadora de las policías y el nuevo sistema de justicia penal sea más parecido, al menos en su etapa inicial, a la de otros países con sistema acusatorio.

Fuentes consultadas

Bibliografía

FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México 2007.

SARRE, Miguel y LUNA, Tania, *Lo que Usted Siempre Quiso Saber Acerca de... la Etapa de Investigación*, México 2011.

YÁÑEZ ROMERO, José Arturo, *Policía de Investigación, entre las técnicas de investigación y las pruebas judiciales*, Ubijus-Instituto de Formación Profesional, México 2010.

_____, «La Disputa por la Modernidad, la Policía en el siglo XX», en *La Policía en México, breve historia de un concepto y de una institución*, Ediciones de la Policía Federal Preventiva, México 2000, pp. 91-127.

Legislación

Código Modelo del Proceso Penal Acusatorio para los Estados de la Federación, Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos, A.C. (CONATrib) y Fondo Nacional para el Fortalecimiento y Modernización de la Impartición de Justicia (Fondo Jurica), México 2009.