

MINISTERIO PÚBLICO Y POLICÍA DE INVESTIGACIÓN EN MÉXICO: UNA REFORMA INCOMPLETA

Arturo Villarreal Palos *

SUMARIO: Introducción. 1. Ministerio Público y Policía en México. 2. Problemática actual y primera crítica a la iniciativa del Ejecutivo. 3. Policía Nacional y segunda crítica a la iniciativa del Ejecutivo. 4. Comentario final.

Introducción

El 9 de marzo de 2007, el Presidente Felipe Calderón envió a la Cámara de Senadores dos iniciativas de reforma legislativa en materia de justicia penal y seguridad pública.

La primera de ellas, es una propuesta de reforma constitucional que involucra 9 artículos; a saber: el 16, en lo que toca a medidas cautelares, incluido el arraigo, y los cateos; el 17, referente a medios alternos de resolución de conflictos; el 18, en lo concerniente a convenios para la readaptación social de sentenciados; el 20, respecto a derechos de procesados y víctimas; el 21, tocante al Ministerio Público, la policía y la acción penal privada de la víctima; el 22, en relación con el decomiso de bienes producto de la delincuencia organizada; el 73, fracción, XXI y el 122, fracción V, a fin de establecer la codificación penal única; y el 123 fracción XIII, respecto de la remoción de los miembros de las instituciones policiales.

La segunda iniciativa propone modificar el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, para fortalecer –según se indica- la autonomía del Ministerio Público de la Federación.

* Doctor en Derecho UNAM. Profesor-Investigador y Coordinador del Programa de Doctorado Interinstitucional en Derecho de la Universidad de Guadalajara. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

Y si bien los aspectos que engloban las referidas reformas –particularmente la constitucional-, son de igual importancia, en este trabajo habremos de referirnos exclusivamente a aquellas vinculadas con la policía y el Ministerio Público.

1. Ministerio Público y Policía en México.

La Constitución mexicana de 1917, en la redacción original de su artículo 21, encargó la función de perseguir los delitos tanto al Ministerio Público como a la policía judicial, la cual estaría bajo la autoridad y mando inmediato de aquél.

Con posterioridad, la reforma constitucional de 1996, determinó que la investigación y persecución de los delitos incumbía sólo al Ministerio Público, el cual se auxiliaría con “una policía” que estaría bajo su autoridad y mando inmediato. A virtud de esa reforma, las antiguas *policías judiciales* que existían a nivel federal y en los Estados, han pasado a denominarse *policías investigadoras* o *policías ministeriales*.

Pero, de cualquier modo, es claro que, con mas o menos acentuación, la policía investigadora de delitos –desde 1917- se ha encontrado en nuestro país subordinada jerárquica y funcionalmente al Ministerio Público.

La iniciativa del Presidente Calderón propone reformar el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CP), a efecto de señalar que: *La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a la policía, la cual actuará bajo la conducción jurídica de aquél en el ejercicio de esta función.*

La intención – según la exposición de motivos- es que la investigación siga a cargo, jurídicamente, del Ministerio Público, “...pero que en ella la policía actúe con la autonomía técnica y funcional necesaria y propia de su naturaleza, con facultades y atribuciones que, sin lesionar o molestar derechos sustantivos, permitan el conocimiento de los hechos aparentemente delictivos y la identificación del probable autor o partícipe”.

Se arguye, adicionalmente, que “...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 ésta 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 tribunales”¹.

En un sentido similar se había pronunciado la iniciativa presentada por el Presidente Vicente Fox en mayo de 2004, la cual proponía una adecuación al artículo 21 de la CP, para señalar que la investigación de los delitos y la persecución de legal de los imputados, incumbía al Ministerio Público con el auxilio de la policía, misma que tendría autonomía operativa en el ejercicio de sus funciones de investigación y que desarrollaría bajo la dirección funcional del Ministerio Público, en los términos que señalara la ley.

A este respecto habría que comentar que en la mayoría de los países de Europa, Norteamérica y América latina, existe una separación orgánica entre el órgano técnico de acusación en materia penal y la policía investigadora de delitos², por lo que, de adoptarse la escisión propuesta por las iniciativas del Ejecutivo, no se habría hecho sino armonizarnos con una tendencia mundial que México no acogió, solo en razón de las peculiares circunstancias que imperaban en el porfiriato y que condicionaron la redacción original del artículo 21 de la CP.

¹ El texto completo de esta iniciativa puede consultarse en: *Primera Iniciativa en materia de Justicia Penal y Seguridad Pública* [en línea], México, Presidencia de la República, 9 de marzo de 2007 [citado 12/03/2007], Disponible en: www.presidencia.gob.mx/prensa/documentos/Primera_Iniciativa_Justicia_Penal.rtf

² Un estudio comparado sobre la organización de diversas policías y Ministerios Públicos en el mundo puede encontrarse en: GONZÁLEZ RUIZ, Samuel; LÓPEZ PORTILLO, Ernesto y YAÑEZ, José Arturo. *Seguridad Pública en México: Problemas, perspectivas y propuestas*. 1ª edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, págs. 117 y ss. En cuanto a la organización de la policía y el Ministerio Público en América Latina, vid.: DUCE, Mauricio. *El Ministerio Público en la reforma procesal penal en América Latina: una visión general acerca del estado de los cambios* [en línea]. Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Santiago de Chile [citado 10/10/2006]. Disponible en: <http://www.cejamericas.org/doc/documentos/ceja-duce-reforma-mp.pdf> págs. 6, 7, 20 y 21.

Sobre el particular debemos recordar que el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y Territorio de Baja California del 15 de septiembre de 1880, inspirado en la legislación francesa, introdujo en nuestro país tanto la figura del *Ministerio Público* (sustituyendo a los antiguos *promotores fiscales*) como la de la *policía judicial*, con el cometido de investigar los delitos, siendo su jefe o titular el juez de instrucción. Esta policía, más que como un órgano o institución, se entendía como un conjunto de atribuciones investigatorias que se ejercerían por distintas autoridades, entre ellas el propio Ministerio Público ³.

De hecho, la figura de la *policía judicial*, como entidad no orgánica encargada de investigar los delitos bajo la dirección del Ministerio Público o la autoridad judicial, es aún prevista, por solo citar unos ejemplos, en los Códigos de Procedimientos Penales de Francia e Italia y en la Ley de Enjuiciamiento Criminal de España, donde se encomienda dicha función a diferentes cuerpos, como podrían ser los oficiales de la gendarmería o los funcionarios de la policía nacional, en el primer caso (artículo 16); los dirigentes, comisarios o inspectores de la policía de Estado, los oficiales de los carabineros y de la guardia de finanzas, en el segundo (artículo 57); y los jefes, oficiales e individuos de la Guardia civil o de cualquier otra fuerza destinada a la persecución de malhechores o los funcionarios del cuerpo especial de prisiones, en el tercero (artículo 283).

En el caso de nuestro país, el Constituyente de 1917 creó a la policía judicial como un cuerpo unificado, jerárquicamente subordinado al Ministerio Público y no como una “función” a ejercer por distintos órganos, debido a que la idea de los Constituyentes del 17 era quitar a los jueces la facultad de averiguar los delitos y buscar las pruebas y a los presidentes municipales y a la policía común la posibilidad de realizar aprehensiones, pues durante el porfiriato se cometieron múltiples abusos y excesos por unas y otras autoridades. Conforme al nuevo sistema, sólo correspondería a la autoridad judicial la imposición de las penas, a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos

³ Vid., sobre el particular, ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo (coordinador). *Apuntes y Documentos para la Historia de la Procuraduría General de la República*. 1ª edición, México, Procuraduría General de la República, 1987, pp. 24 y 25.

gubernativos y de policía y la persecución de los delitos al “...Ministerio Público, con la policía judicial represiva a su disposición...”⁴.

Respecto a las funciones que esta nueva policía habría de desempeñar, el Diputado José Natividad Macías, en la sesión del viernes 5 de enero de 1917, durante la discusión del dictamen del artículo 21 de la CP, señaló lo siguiente:

“La policía judicial la forman los agentes que el Ministerio Público tiene a su disposición para ir a averiguar donde se cometió el delito, qué personas pusieron presenciarlo, etcétera... Un ejemplo claro: se encuentra un cadáver en una plaza pública, por ejemplo, y la policía preventiva, que no supo como se cometió el delito, se limita únicamente a dar cuenta de que hay un cadáver; no se vuelve a ocupar de otra cosa la policía preventiva. Entonces el agente del Ministerio Público, que es el que representa al Gobierno, es decir, a la autoridad administrativa, entonces toma conocimiento del hecho y manda a sus agentes, quienes van al lugar de los sucesos y allí averiguan a qué horas apareció el cadáver, que personas pudieron presenciar el hecho; toman todos los datos conducentes para aclarar la averiguación, y de esa averiguación puede resultar: ‘pues este delito lo cometió una persona que tenía tales y cuales señas’; se llega a saber el nombre del asesino y el lugar en que se oculta; da cuenta inmediatamente, y el Ministerio Público presenta la acusación ante el juez, diciendo: ‘tal día, a tal hora, se cometió un delito de tal clase y el cual consiste en esto; el policía judicial fulano de tal, ha tomado todos los principales datos; vengo, pues, a acusar a don fulano de tal, bajo la protesta de que es cierto el hecho que se le atribuye, y el cual se encuentra escondido en tal parte’. Entonces el juez, en vista de esto, libra orden de aprehensión y la policía judicial la recibe, hace la aprehensión y pone al reo a la disposición de la autoridad, de manera que, como ven ustedes, la policía preventiva es enteramente distinta de la policía judicial...”⁵.

2. Problemática actual y primera crítica a la iniciativa del Ejecutivo.

⁴ Vid. Cámara de Diputados. *Los Derechos del Pueblo Mexicano: México a través de sus Constituciones*. 2ª edición, México, Librería de Manuel Porrúa, 1978, Tomo IV, págs. 283 y 284.

⁵ Vid. *ibid.* supra, pp. 294 y 295.

Ahora bien, uno de los mayores problemas que enfrenta actualmente el sistema de justicia penal en México, es el de su inaccesibilidad para un gran número de ciudadanos, lo cual encuentra soporte en las encuestas sobre victimización, practicadas por instituciones independientes, como el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI).

Me parecen relevantes, al menos, los siguientes datos:

a) El número de delitos cometidos que no quedan registrados en la estadística oficial (cifra negra de la criminalidad), que según estimaciones del ICESI, estaría situada en un 88%. De acuerdo con ello, durante el año de 2004, 11 de cada 100 personas fueron víctimas de un delito y se cometieron 11'810,377 delitos, de los cuales solo 1'403, 425 fueron reconocidos por las autoridades ⁶;

b) Los motivos argüidos por los ciudadanos para no denunciar los delitos ante la autoridad y que son: porque lo consideran una pérdida de tiempo (35%), desconfían de las autoridades (18%) o estiman que los trámites son largos y difíciles (8%) ⁷. En contraposición, en los Estados Unidos, por ejemplo, solo el 7.7% de las personas que no denuncian el delito, lo hacen por considerar molesto el trámite y un 2.8% por estimar ineficiente a la policía ⁸.

c) La circunstancia de que un asunto ingrese al sistema de persecución penal formal, no es garantía de que éste concluya favorablemente para la víctima, pues del número que logran ingresar (suponiendo 25 de cada 100), sólo en 4.5 casos se concluye la investigación y apenas 1.6 son puestos a disposición de los jueces ⁹.

Y, en ese tenor, la propuesta de separar orgánicamente a la policía y al Ministerio Público, podría redundar, posiblemente, en una mayor capacidad de maniobra para

⁶ Vid. *Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2005 (ENSI-3)* [en línea], Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, México, 2005 [citado 19/02/2007], Disponible en: <http://www.icesi.org.mx/>

⁷ Ibid. supra.

⁸ Vid. ZEPEDA LECUONA, Guillermo. *Crimen sin castigo. Procuración de justicia penal y ministerio público en México*. 1ª edición, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, pag. 46.

⁹ Ibid. Supra, pág. 20.

investigar el delito y a sus responsables y, por ende, en una mayor asequibilidad de la justicia penal, sobre todo considerando que si bien los procedimientos operativos de investigación policial deben estar sujetos al marco de la ley, estos no revisten la formalidad jurídica que envuelve a las actuaciones ministeriales o judiciales.

Sin embargo, desde mi perspectiva, la propuesta del Presidente Calderón es incompleta y no puede aceptarse en los términos propuestos, pues entraña riesgos para el sistema democrático y la seguridad ciudadana.

En primer termino, porque no está promoviendo la autonomía constitucional del Ministerio Público y su desvinculación del Poder Ejecutivo, como sí lo hizo en su momento la iniciativa del Presidente Vicente Fox y como ocurre en la mayoría de las democracias modernas.

En efecto, la iniciativa del Presidente Fox propuso la autonomía del Ministerio Público de la Federación, así como el de las entidades federativas, con excepción del fuero de guerra y, particularmente, sugirió la creación de una Fiscalía General de la Federación (concebida como un organismo público con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios), presidida por un Fiscal y que contaría, además, con Fiscales de Circuito, designados todos por el Ejecutivo Federal, éstos últimos a propuesta del Fiscal, con ratificación del Senado ¹⁰.

Con ello se afiliaba a la tendencia uniforme observada en América latina, en donde el Ministerio Público se constituye en un órgano autónomo o extrapoder, como ocurre en los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela. Supuestos similares son los de Colombia y Costa Rica, en donde si bien el Ministerio Público tiene un afiliación al Poder Judicial, cuenta con una autonomía funcional. A la fecha, solo Uruguay comparte con México la

¹⁰ El texto completo de la iniciativa presentada por el Presidente Fox [en línea], puede ser consultado en: Iniciativa de Reforma al Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal. México, Presidencia de la República, 2004. Iniciativa de Reforma Constitucional, [citado 10/05/2007] Disponible en: <http://seguridadyjusticia.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=107>

vinculación del órgano ministerial con el poder ejecutivo ¹¹.

Empero, conforme a la propuesta del Presidente Felipe Calderón, el Poder Ejecutivo seguiría conservado el control de los dos brazos operativos más importantes del sistema de persecución penal, con el agravante de que funcionarían independientemente y sin que ninguno pudiera servir de contrapeso real al otro. Además, en el contexto de la pluralidad política, aparece como aconsejable la desvinculación del órgano ministerial del poder ejecutivo, a fin de evitar la posibilidad de contaminar las decisiones jurídicas con las ponderaciones políticas.

Sobre esta cuestión, el Dr. Jorge Carpizo señala que, con toda razón, se ha buscado la neutralización política de la acción penal y la distancia del Ministerio Público de los poderes políticos del Estado, en especial del Poder Ejecutivo, ya que "...las atribuciones del Ministerio Público y el ejercicio de la acción penal pueden implicar intereses y finalidades extraños a la legalidad, como que la investigación previa o instrucción se contamine con aspectos políticos hasta el extremo de llegar a marginar la ley por la llamada razón de Estado o por intereses particulares" ¹².

También, la iniciativa del Presidente Fox fue consistente con lo anterior al decir que se dotaba a la Fiscalía General de la Federación "...de la independencia suficiente para conformar un órgano técnico, y no de carácter político, el cual esté ajeno a intereses de partidos o de grupos de poder, de tal suerte que pueda actuar de forma libre y no bajo consignas; todo ello con el objeto de que prevalezcan los criterios jurídicos y se eviten interrupciones de tipo político en las tareas de investigación o de acusación, en beneficio del Estado de Derecho al que todos aspiramos".

¹¹ Un estudio comparado sobre esta y otras cuestiones relacionadas con los sistemas de justicia en América, puede encontrarse en: CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA DE LAS AMERICAS. *Reporte sobre el estado de la justicia en las américas 2006-2007* [en línea], Chile, 2007 [citado 31/08/2007], Disponible en: <http://www.cejamericas.org/reporte/>

¹² Cfr. CARPIZO, Jorge. "La procuración de justicia como parte esencial del Estado democrático de derecho". En: VALADÉS, Diego y CARBONELL, Miguel (Coordinadores). *El Estado constitucional contemporáneo. Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*. 1ª edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2006, Tomo I, pág. 84.

Incluso, durante su campaña presidencial en 2006, el entonces candidato Felipe Calderón presentó un documento denominado “Seguridad Pública y Justicia Penal”, en el que, entre otras cosas, se proponía “dotar de autonomía constitucional y presupuestal al Ministerio Público Federal, a fin de acabar con el uso político del mismo [y] garantizar su independencia política del Ejecutivo Federal, promoviendo que su titular ocupe el cargo por un periodo de ocho años”¹³.

Sin embargo, en una dirección contraria a sus promesas de campaña, la segunda iniciativa del Presidente Calderón, apenas está proponiendo una reforma al artículo 1º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, para señalar que: *La Procuraduría ejercerá sus atribuciones con plena autonomía técnica y funcional, respondiendo exclusivamente a la satisfacción del interés social y del bien común. Por tanto, guiará su actuación bajo los principios de certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad y profesionalismo*¹⁴. Tal cuestión me parece que en realidad es una expresión de buenos deseos, mientras el Presidente de la República conserve la facultad de remover libremente al Procurador General de la República y cabeza del órgano ministerial, según lo dispone el artículo 102 de la CP, apartado A.

3. Policía Nacional y segunda crítica a la iniciativa del Ejecutivo.

Ahora bien, desde finales de 1990, ha existido en México una corriente a favor de crear una policía federal única, lo cual ocurrió, en un primer momento, al expedirse la Ley de la Policía Federal Preventiva (Diario Oficial de la Federación del 4 de enero de 1999), por medio de la cual se fusionó, en un solo mando, dependiente de la Secretaría de Gobernación, a las entonces Policía de Migración, Policía Fiscal Federal y Policía Federal de Caminos, que se encontraba adscrita a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

¹³ Este documento, hasta enero de 2007, estuvo disponible en la pagina oficial del candidato Felipe Calderón: <http://www.felipe.org.mx>

¹⁴ El texto completo de esta iniciativa puede consultarse en: *Segunda Iniciativa en materia de Justicia Penal y Seguridad Pública* [en línea], México, Presidencia de la República, 9 de marzo de 2007. [citado 12/03/2007], Disponible en: http://www.presidencia.gob.mx/prensa/documentos/Segunda_Iniciativa_Justicia_Penal.rtf

Paralelamente, en el año 2001 se creó la Agencia Federal de Investigación, como órgano administrativo de la Procuraduría General de la República que integra a la hoy policía federal de investigación y que vino a sustituir a la antigua *policía judicial federal*, desaparecida constitucionalmente en 1996.

El entonces Presidente Vicente Fox, dentro del paquete de reformas constitucionales y legales en materia de seguridad pública y justicia penal que presentó en 2004, propuso la creación de una Policía Federal, que habría de unificar, en una sola dependencia, a la Policía Federal Preventiva, dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública y a la Agencia Federal de Investigación, a la Dirección General de Supervisión e Inspección Interna para la Agencia Federal de Investigación, y a la Dirección General de Servicios Aéreos, todas ellas unidades administrativas de la Procuraduría General de la República. Se trató de la iniciativa de Ley Orgánica de la Policía Federal ¹⁵.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 ha establecido dentro de sus objetivos estratégicos en materia de “cuerpos policiales”, el de “desarrollar un cuerpo policial único a nivel federal, que se conduzca éticamente, que esté capacitado, que rinda cuentas y garantice los derechos humanos” ¹⁶.

El 12 de marzo de 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, el cual señala en su artículo 6 que: “La Secretaría establecerá conjuntamente con la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Gobernación, así como con aquellas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, cuyas atribuciones se relacionen con la Seguridad Pública, la instancia de coordinación de la policía federal, que será presidida por quien designe el Secretario...”. Asimismo, el artículo quinto transitorio de dicho Reglamento, estableció que el Secretario debería integrar la instancia de coordinación de la policía federal, dentro de los 30 días siguientes a

¹⁵ El texto de esta iniciativa puede ser consultado en: Iniciativa de Reforma al Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal. México, Presidencia de la República, 2004. Iniciativa de Reforma Legal, [citado 10/05/2007], Disponible en: <http://seguridadyjusticia.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=107>

¹⁶ Vid. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 [en línea], Presidencia de la República, México, 2007, Disponible en: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=cuerpos-policiaicos>

su entrada en vigor.

Conforme a ello, el 25 de abril de 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo 05/2007 del Secretario de Seguridad Pública, por el que se crea la Instancia de Coordinación de la Policía Federal. Esta instancia, según el artículo primero, es instituida entre la Policía Federal Preventiva y la Agencia Federal de Investigación de la Procuraduría General de la República, “para alinear los esfuerzos de la Federación en el combate, investigación y prevención de los delitos”, agregándose que “... las instituciones de otras dependencias federales que realicen actividades de carácter policial, se integrarán a esta Instancia de Coordinación con la gradualidad que garantice la continuidad de los servicios que tienen encomendados en términos de las disposiciones normativas que los rigen”.

Todos los anteriores me parecen signos inequívocos de que se avanza hacia la unificación de las policías federales en México y que muy posiblemente, como suele ocurrir en nuestro sistema, ello tendrá un efecto dominó en las entidades federativas.

Ahora bien, según datos de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, el número total de policías existentes en México, es de 426,528, de los cuales 36,511 serían policías de investigación y 390,017 policías preventivos. Así el siguiente cuadro:

Estado de fuerza nacional ¹⁷

Preventivos Municipales	139,901	31.47%
Corporación	Número total de	% de personal
Total	426,528	100%
	personal operativo	
AFI *	4,921	1.11%
Preventivos Federales	15,261	3.43%
SSPDF **	77,862	17.51%
Judiciales o Ministeriales Estatales	31,590	7.10%
Preventivos Estatales	156,993	39.38%

¹⁷ Vid. SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA. *Reingeniería al modelo al combate al delito* [en línea]. México, Gobierno Federal, Febrero de 2007, Disponible en Internet: <http://www.emexico.cl/documentos/REINGENIERIA%20AL%20MODELO%20POLICIAL.pdf>

*Fuente: 6to Informe de Gobierno (2006)

** La SSP del DF cuenta con una fuerza operativa de 30,000 integrantes de la Policía Preventiva, más 44,950 elementos de la Policía Auxiliar y de la Policía Bancaria e Industrial.

A esta información habría que hacerle algún ajuste, pues se estima que al menos 10,000 de los elementos de la Policía Federal Preventiva se encuentran comisionados por el Ejército y, minoritariamente, por la Marina, por lo que si bien realizan funciones de seguridad pública, no son en realidad efectivos de la corporación¹⁸. Y tocante al número de elementos de la Agencia Federal de Investigación, el Primer Informe de Gobierno del Presidente Felipe Calderón reporta que son 7,992¹⁹, por lo que en un año habrían tenido un aumento de 3,071 efectivos.

De cualquier modo las fuerzas federales unificadas estarían sumando más de 13 mil elementos, mientras que las de las fuerzas estatales superarían los 400,000.

Y me parece que este es un punto alarmante, ya que como la iniciativa del Presidente Calderón no señala cuál es la “policía” que habrá de investigar los delitos, la cual, además, podrá “...recibir denuncias, recabar evidencias físicas y datos relacionados con los hechos posiblemente delictivos, sin la camisa de fuerza que significa una innecesaria subordinación jerárquica y operativa al Ministerio Público...”- según dice la iniciativa-, ello puede dar margen a que sean “las policías” o cualquier policía la que pueda hacerlo, con los consecuentes riesgos para el ciudadano común. Convendría, desde mi punto de vista, acotar esta situación, señalando, por ejemplo, que tal función se realizará

¹⁸ La situación de estos elementos entendemos que habrá de regularizarse muy pronto, pues el 9 de mayo de 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que se crea el Cuerpo Especial del Ejército y Fuerza Aérea denominado Cuerpo de Fuerzas de Apoyo Federal”, modificado por el Decreto publicado el 17 de septiembre del mismo año. Respecto de la misión de este cuerpo, el decreto reformado dice: “El Cuerpo de Fuerzas de Apoyo Federal es un organismo que tiene como misiones generales, las que establece el artículo 1o. de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y en particular, proporcionar apoyo a las autoridades civiles de cualquier nivel de gobierno, en tareas de restauración del orden y seguridad pública, en el combate a la delincuencia organizada o en contra de actos que atenten contra la seguridad de la nación, para lo cual contará con los recursos humanos, materiales, técnicos, tecnológicos, tácticos y estratégicos, que le permitan cumplir con tales misiones. Este cuerpo podrá intervenir cuando, habiendo solicitud expresa, fundada y motivada de las autoridades civiles que requieran apoyo, así se resuelva conforme lo dispuesto en el cuarto párrafo de este precepto. En ningún caso podrá sustituirse en las funciones que legalmente competen a las autoridades federales o locales apoyadas”.

¹⁹ Cfr. PRIMER INFORME DE GOBIERNO DEL PRESIDENTE FELIPE CALDERÓN HINOJOSA [en línea]. Subtema 1.1.2. Procuración e Impartición de Justicia, Disponible en Internet: http://www.informe.gob.mx/1.1_ESTADO_DE_DERECHO/?contenido=147

por la “policía de investigaciones” o algo similar, o bien estableciendo un sistema de competencias y grados entre las diversas policías, al estilo de la función desempeñada por la “policía judicial” en otros países.

Ejemplifico con el caso Español, en donde, como vimos antes, se estatuye la función (no el cuerpo) de la policía judicial.

Dice, al respecto, el artículo 126 de la Constitución Española de 1978, que: “La policía judicial depende de los Jueces, de los Tribunales y del Ministerio Fiscal en sus funciones de averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente, en los términos que la ley establezca”.

Ahora bien, en España, de conformidad con la Ley Orgánica 2/1986, existen dos “Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado” (valga decir, policías nacionales) y que son:

a) El Cuerpo Nacional de Policía, que es un Instituto Armado de naturaleza civil, dependiente del Ministro del Interior.

b) La Guardia Civil, que es un Instituto Armado de naturaleza militar, dependiente también del Ministro del Interior, en el desempeño de las funciones que la Ley le atribuye, y del Ministro de Defensa en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que éste o el Gobierno le encomienden. En tiempo de guerra y durante el estado de sitio, dependerá exclusivamente del Ministro de Defensa (artículo noveno).

Sin embargo, no todos los policías del Estado español realizan funciones de “policía judicial”, o sea de investigación del delito, pues ello queda restringido a ciertas unidades o cuerpos especiales, ya que se le considera una función de necesaria especialización que se cursará en los centros de formación y perfeccionamiento de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, con participación de miembros de la Judicatura y del Ministerio Fiscal, o, complementariamente, en el Centro de Estudios Judiciales. Incluso, la posesión del diploma correspondiente será requisito necesario para ocupar puestos en las

Unidades de Policía Judicial que se constituyan (artículo 29 a 36 de la Ley Orgánica 2/1986).

De hecho, la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil del Ministerio del Interior Español, tiene una Comisaría General exclusivamente para la Policía Judicial ²⁰.

En ese tenor, me parece evidente que la propuesta presidencial debe ser acotada, para que no todas las policías o cualquier policía pueda realizar funciones de investigación de delitos, sino sólo áreas especialmente entrenadas y capacitadas, no solo en aspectos técnico operativos, sino también en el respeto a los derechos humanos.

Agregaría que, desde luego, todo lo anterior no se contrapone con la existencia de una policía nacional, en la que pueda conjuntarse una visión y acción estratégica en la lucha contra el delito.

Finalmente, estimo relevante destacar que la iniciativa no avizora, contiene o sugiere un sistema de responsabilidades y control de la actividad policial, que sería muy importante tomando en cuenta los antecedentes de nuestras policías.

Al respecto, no debemos olvidar que hasta el sexenio del Presidente Miguel de la Madrid (1982-88), operaron en el país varias policías investigadoras inconstitucionales que cometieron múltiples abusos, tales como el “servicio secreto” o la “federal de seguridad” y que hasta antes de la reforma al Código Federal de Procedimientos Penales de 1991, la entonces policía judicial tenía facultades para levantar “actas de policía” y tomar declaraciones a los detenidos, lo que llevó a que, particularmente en la lucha contra el narcotráfico, se cometieran múltiples excesos, que en parte detonaron la necesidad de crear organismos defensores de los derechos humanos (introducidos por reforma constitucional del 28 de enero de 1992) ²¹. De ahí, entonces, que esta cuestión sea de la mayor

²⁰ Vid. Pagina web de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil del Ministerio del Interior Español, en: <http://www.policia.es/>

²¹ A virtud de las reformas al Código Federal de Procedimientos Penales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1991, se declararon nulos los cateos practicados sin orden judicial, las

importancia y deba analizarse a cabalidad.

Queda también en el aire el desarrollo de los denominados “servicios periciales”, que, junto con la policía, son ahora los auxiliares directos del Ministerio Público en la investigación de los delitos. Nunca han sido los servicios periciales personajes del texto constitucional, quizá porque su incorporación a la actividad investigativa ha sido más reciente, pero ello no les quita su importancia cada vez más creciente, al influjo de los avances científicos. Habría que pensar pues en su regulación, quizá considerándolos parte de la policía investigadora, como ocurre en otros países del mundo, por ejemplo el FBI o el Cuerpo Nacional de Policía de España.

4. Comentario final.

La propuesta del Presidente Felipe Calderón en materia de Policía y Ministerio Público y según la cual debe haber una separación orgánica entre ambas instituciones, a efecto de que la primera pueda actuar con autonomía técnica y funcional bajo la conducción jurídica del segundo, podría redundar en una mayor capacidad de maniobra para investigar el delito y a sus responsables y, por ende, en una mayor asequibilidad de la justicia penal para los ciudadanos, sobre todo considerando que si bien los procedimientos operativos de investigación policial deben estar sujetos al marco de la ley, estos no revisten la formalidad jurídica que envuelve a las actuaciones ministeriales o judiciales.

Sin embargo, desde mi perspectiva, la propuesta del Presidente Calderón es incompleta y entraña riesgos para el sistema democrático y la seguridad ciudadana, en tanto no guarda los debidos equilibrios.

En primer termino, porque no está promoviendo la autonomía constitucional del

detenciones fuera de los casos previstos en la Constitución y las “confesiones” obtenidas por la policía judicial. Expresamente, en la exposición de motivos se señaló que “...no debemos permitir que la fuerza pública afecte las libertades y los derechos de los ciudadanos, ni en esta verdadera guerra contra el tráfico de estupefacientes ni en cualesquiera acciones que se emprendan en contra de la delincuencia”.

Ministerio Público y su desvinculación del Poder Ejecutivo, como ocurre en la mayoría de las democracias modernas, y, en segundo, porque no señala cual es la “policía” que habrá de investigar los delitos, lo que puede dar margen a que sean “las policías” o cualquier policía la que pueda hacerlo, con los consecuentes riesgos para el ciudadano común.

De ahí, que, en mi opinión, la reforma propuesta deba ser completada, a fin de desterrar cualquier tentación autoritaria. Un Ministerio Público autónomo constitucionalmente, un sistema de responsabilidades y control de la actividad policial y una estricta delimitación del ámbito competencial de las diversas policías, son elementos indispensables a considerar para la consolidación del Estado democrático de derecho en nuestro país.

FUENTES

Libros y artículos

ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo (coordinador). *Apuntes y Documentos para la Historia de la Procuraduría General de la República*. 1ª edición, México, Procuraduría General de la República, 1987.

CÁMARA DE DIPUTADOS. *Los Derechos del Pueblo Mexicano: México a través de sus Constituciones*. 2ª edición, México, Librería de Manuel Porrúa, 1978, Tomo IV.

CARPIZO, Jorge. “La procuración de justicia como parte esencial del Estado democrático de derecho”. En: VALADÉS, Diego y CARBONELL, Miguel (Coordinadores). *El Estado constitucional contemporáneo. Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*. 1ª edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2006, Tomo I.

DUCE, Mauricio. *El Ministerio Público en la reforma procesal penal en América Latina: una visión general acerca del estado de los cambios* [en línea]. Centro de Estudios de

Justicia de las Américas, Santiago de Chile [citado 10/10/2006]. Disponible en: <http://www.cejamericas.org/doc/documentos/ceja-duce-reforma-mp.pdf>

GONZÁLEZ RUIZ, Samuel; LÓPEZ PORTILLO, Ernesto y YAÑEZ, José Arturo. *Seguridad Pública en México: Problemas, perspectivas y propuestas*. 1ª edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994.

ZEPEDA LECUONA, Guillermo. *Crimen sin castigo. Procuración de justicia penal y ministerio público en México*. 1ª edición, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.

Documentos

CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA DE LAS AMERICAS. *Reporte sobre el estado de la justicia en las américas 2006-2007* [en línea], Chile, 2007 [citado 31/08/2007], Disponible en: <http://www.cejamericas.org/reporte/>

INICIATIVA DE REFORMA AL SISTEMA DE SEGURIDAD PUBLICA Y JUSTICIA PENAL. México, Presidencia de la Republica, 2004. Iniciativa de Reforma Constitucional, [citado 10/05/2007] Disponible en: <http://seguridadyjusticia.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=107>

INICIATIVA DE REFORMA AL SISTEMA DE SEGURIDAD PUBLICA Y JUSTICIA PENAL. México, Presidencia de la Republica, 2004. Iniciativa de Reforma Legal, [citado 10/05/2007], Disponible en: <http://seguridadyjusticia.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=107>

PRIMERA INICIATIVA EN MATERIA DE JUSTICIA PENAL Y SEGURIDAD PÚBLICA [en línea], México, Presidencia de la República, 9 de marzo de 2007. [citado 12/03/2007], Disponible en: www.presidencia.gob.mx/prensa/documentos/Primera_Iniciativa_Justicia_Penal.rtf

SEGUNDA INICIATIVA EN MATERIA DE JUSTICIA PENAL Y SEGURIDAD PÚBLICA [en línea], México, Presidencia de la República, 9 de marzo de 2007. [citado 12/03/2007], Disponible en: http://www.presidencia.gob.mx/prensa/documentos/Segunda_Iniciativa_Justicia_Penal.rtf

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2007-2012 [en línea], Presidencia de la República, México, 2007, Disponible en: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=cuerpos-policiacos>

PRIMER INFORME DE GOBIERNO DEL PRESIDENTE FELIPE CALDERÓN HINOJOSA [en línea]. Subtema 1.1.2. Procuración e Impartición de Justicia, Disponible en Internet: http://www.informe.gob.mx/1.1_ESTADO_DE_DERECHO/?contenido=147

SECRETARIA DE SEGURIDAD PÚBLICA. *Reingeniería al modelo al combate al delito* [en línea]. México, Gobierno Federal, Febrero de 2007, Disponible en Internet: http://www.emexico.cl/documentos/REINGENIERIA%20AL%20MODELO%20POLICIA_L.pdf

TERCERA ENCUESTA NACIONAL SOBRE INSEGURIDAD 2005 (ENSI-3) [en línea], Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, México, 2005 [citado 19/02/2007], Disponible en: <http://www.icesi.org.mx/>