

# Apuntes para entender la regulación y organización de la política judicial

**Julio Sotomayor Galindo**

## **Introducción**

El objetivo de este trabajo es mostrar el desarrollo que ha tenido la organización de la policía judicial, tanto federal como del fuero común, a fin de comprender en parte la razón de su funcionamiento y el descontento que su actividad produce en la vida cotidiana.

Para cumplir con lo planteado, he formulado el desarrollo del trabajo haciendo una referencia histórica a la evolución de la función persecutoria de los delitos; entendiendo que la actividad que realiza la policía se encuentra inmersa en dicha función, y, por ser la que entra en contacto estrecho y directo con los delincuentes y las víctimas, adquiere una gran relevancia en las actividades posteriores del procedimiento.

Veremos cómo el Legislador y, en algún momento el titular del Ejecutivo Federal, le otorgaba tal importancia, que exigía que la actividad de policía persecutoria fuera realizada directamente por la persona del juez, sin dejar en manos de sus subalternos la función investigatoria de los delitos; posteriormente, en el análisis de las Leyes Orgánicas de las Procuradurías, nos percataremos de cómo se ha ido relegando esta función hasta dejarla en manos, casi en forma exclusiva, del órgano de Policía Judicial, entendido y legislado como un auxiliar del Ministerio Público, pero que en la práctica no depende de él.

La organización interna que se ha dado a la policía, impide que efectivamente el Ministerio Público tenga mando sobre ella; pero la verdad es que la función investigatoria de los delitos, en el campo de los hechos y no en el escritorio, es de tal magnitud que no es posible ni desarticular al órgano de la Policía Judicial, ni dejarla en manos de una persona que, por desgracia, no sabe investigar, como lo es el Ministerio Público actual.

Los mecanismos de control que se le han impuesto a la policía por el propio Ejecutivo, a través del Ministerio Público, han resultado ser insuficientes, a pesar de lo complejo de los mecanismos que se han ideado.

## **I Antecedentes legales de la función persecutoria de los delitos**

### *1. Antecedentes en la Legislación Española*

Los antecedentes mediatos de la función persecutoria de los delitos nos permiten observar que ella recaía, básica y esencialmente, en el órgano jurisdiccional -cualquiera que fuera el nombre técnico que se le diera-. La maquinaria judicial ponía en marcha su funcionamiento básicamente a través de los propios denunciadores o querellantes. La investigación de los hechos y el procedimiento eran realizados por los juzgadores.

No debemos olvidar, sin embargo, que también han existido instituciones que tenían como función acusar públicamente; eran ellas órganos de gobierno que tutelaban los intereses del Estado y, en ocasiones, los de los particulares, pero la persecución del delito recaía prioritariamente en el juzgador, quien se valía de

auxiliares, que provenían de las autoridades administrativas administrativas, en un principio, que le ayudaban a aplicar suplicios y arrancar confesiones. Debemos recordar, también, que a la cabeza de los órganos jurisdiccionales se encontraba el Rey, único titular de esta función.

Con la lenta -lentísima modernización del procedimiento, surgió la necesidad de nuevo personal, dependiente del juzgador, que realizara funciones de policía. Es así como en el Fuero Viejo de Castilla se contemplan algunas normas procesales, en el Libro II, que establecían tareas de policía judicial -antecedentes de la policía represiva- y de vigilancia -antecedentes de la policía preventiva-; al respecto señalaba: "...y en torno a los investigadores, contuvo el Espectáculo, que así definió a los segundos (a los investigadores): aquellos que son puestos para escudriñar la verdad de las cosas fechorías encubiertas, a saber: muchos delitos graves".<sup>(1)</sup>

En el siglo XII, señala Manzini, "...se crearon, con funciones de policía judicial y a semejanza de los ierarcas romanos, los administradores, alcaldes, ancianos, cónsules, jurados, sobrestantes, etc."<sup>(2)</sup> En esta época, como podemos observar, la indagación de los delitos y la persecución física de los delincuentes se encargaba ya a personal dependiente de los órganos judiciales.

Por lo que se refiere a otra fase de la persecución de los delitos, es decir durante el procedimiento propiamente dicho, es necesario remontarnos al año de 1436, a los ordenamientos de Don Juan II, emitidos en Guadalajara, España; y a las disposiciones emitidas en Toledo, en el año de 1480, por los Reyes Católicos.

En la ordenanza primeramente citada se estableció la institución de la Promotoría y Procuraduría Fiscal. En ella se determinó que "...la denuncia se hiciera a través de estos órganos con el objeto de que los delitos no quedasen sin castigo por defecto de la acusación, otorgándosele, asimismo, el deber de vigilancia en la ejecución de las penas; en razón del beneficio que esto representaba no sólo para la administración de justicia sino también para la Corona. En efecto, se disponía:

"Porque los delitos no queden, ni finquen sin pena ni castigo por defecto de acusador y porque el oficio de nuestro Procurador Fiscal es de gran confianza, y cuando bien se ejercita se siguen de él, grandes provechos, así en la ejecución de la nuestra justicia, como en pro de nuestra Hacienda ... en la nuestra Corte sean diputados dos Procuradores Fiscales, Promotores para acusar y denunciar los maleficios".<sup>(3)</sup> Esta figura fue más tarde confirmada en la legislación, por los Reyes Católicos, en el año de 1480 antes mencionado.

Los procuradores y promotores fiscales no podían, sin embargo, "acusar a persona alguna, ni demandar, ni denunciar contra ellos cosa alguna civil ni criminal, sin dar primeramente ante quien debiera conocer de la causa (oidores y otras justicias), delator de las acusaciones y demandas y denuncias, lo que debería hacerse ante Escribano Público y por escrito, y agrega: "porque no pueda negar ni venir en duda."<sup>(4)</sup> Es decir, el Promotor Fiscal debía comunicar qué persona había denunciado el delito y en qué consistía éste. Así fue establecido por Don Juan II, el 22 de febrero de 1431. Una excepción a esta situación se establecía cuando se encontraba al sujeto *in-fraganti*, pues en esa circunstancia el Promotor podía denunciar y acusar sin delator. Por lo apuntado, podemos afirmar que el procedimiento que se seguía en esta época era el siguiente: ante un escribano público se iniciaba la denuncia, acusación o querrela, la que era llevada directamente al órgano jurisdiccional. Este funcionario se hacía cargo de la instrucción donde se desahogaban las pruebas en la audiencia -esta parte del proceso se denominaba sumaria. Una vez terminada esta fase, el expediente quedaba a la vista de las partes, donde intervenía el Promotor Fiscal, formulando en esta etapa -denominada plenaria sus conclusiones. Esta actividad era la que constituía la acusación del Promotor Fiscal, uno de los antecedentes de nuestro actual Ministerio Público.

La intervención de terceras personas en el proceso, se iniciaba dejando en manos de una persona ajena al juzgador la elaboración de la acusación. Sin embargo, debemos señalar que tanto el Procurador como el Promotor Fiscal eran instituciones que se encontraban enclavadas dentro de la estructura del órgano jurisdiccional.

Más tarde, en las Ordenanzas de Mendoza, se estableció otra función del Promotor Fiscal que ampliaba sus atribuciones. "El Procurador Fiscal que tiene la voz y el pleito en las causas concernientes a la ejecución de la justicia de que se apela de los Corregidores o de otros Jueces..."<sup>(5)</sup>

El antecedente de la apelación la encontramos en 1494, cuando los Reyes Católicos dispusieron que "...en las audiencias o ante los Alcaldes del crimen en los casos de apelación que interpusieren las mancebas de Clérigos y otras personas, sobre la punición de otros pecados públicos y de otros crímenes y delitos, de tal manera que la justicia se administre y los tales pecados y delitos públicos no queden sin punición ni castigo."<sup>(6)</sup>

Aparece así, por primera vez, el Promotor Fiscal en otra fase de la persecución de los delitos: la apelación de las resoluciones en los procedimientos penales.

Podemos afirmar que durante toda la llamada "Colonia", el procedimiento y la intervención del Promotor

1 García Ramírez, Sergio, *Curso de Derecho Procesal Penal*. Tercera Edición, México 1980, p. 95.

2 García Ramírez, Sergio, *Op. cit.*, p. 29

3 Piña y Palacios, Javier, "Orígenes del Ministerio Público en México", *Revista Mexicana de Justicia* 84, No 1, Vol. II, Enero-marzo de 1984, p. 14

4 Piña y Palacios, Javier, *Op. cit.*, p. 16. La cita se refiere al Libro V Ley II Título XVII del *Fuero Viejo de Castilla*.

5 Piña y Palacios, Javier, *Op. cit.*, p. 21

6 Piña y Palacios, Javier, *Op. cit.*, p. 15



Fiscal, y de los empleados del órgano judicial correspondiente, que tenían funciones de policía judicial, no se ve afectado de fondo. El Juez, Alcalde, Oidor, o quién en su momento realizara la función jurisdiccional, tenía bajo su mando y autoridad a los empleados con funciones de policía judicial; por su parte el Promotor Fiscal tiene una función limitada únicamente a la acusación (conclusiones) y la apelación. Su intervención se hace posible sólo al terminar la fase sumaria del procedimiento, es decir, después de que el inculpado ha rendido su confesión, con la finalidad de que: "...dentro del breve término que se le ha de asignar, se muestra parte y acuse en forma al reo con apercibimiento que de no hacerlo, dentro de él (dentro del término señalado), se proceda a lo que haya lugar."<sup>(7)</sup> La segunda intervención del Promotor Fiscal se presenta, como apuntamos, en la apelación y, por lo mismo, tiene una menor relevancia fáctica, no jurídica, en la persecución del delito y su autor.

En relación a la intervención del Promotor Fiscal en la fase plenaria del procedimiento, Don Juan Salas señala: "...recibida la confesión al reo, se comunicará la causa al acusador o querellante, si los hay,...Si el delito es público se debe comunicar también, siempre, la causa al Promotor Fiscal para que proponga su acusación o exponga su dictamen... y que si bien, le toca promover

Con la mayor eficacia la persecución y castigo de los delitos y los demás intereses de la causa pública, tiene igual obligación de defender o prestar su apoyo a la inocencia, de respetar y procurar que se respeten los legítimos derechos de las personas particulares procesadas..."<sup>(8)</sup>

Ya en el siglo XIX, aparecen en el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, algunas normas referentes a la función persecutoria de los delitos. En la Parte II, titulada "Forma de Gobierno", en el Capítulo XVI "De los Juzgados Inferiores" se señala:

"Art. 206. Estos jueces tendrán en los ramos de justicia o policía, la autoridad ordinaria que las leyes del antiguo gobierno concedían a los subdelegados..."

"Art. 207. Habrá tenientes de justicia en los lugares donde se han reputado necesarios: los nombrarán los jueces de partido dando cuenta al Supremo Gobierno para su aprobación y confirmación, con aquellos

7 Pascua, Anastasio de la. Mencionado por Javier Piña y Palacios en *Revista Mexicana de Justicia* 84, No. 1, Vol. II, enero-marzo de 1984, p. 27

8 Salas, Juan, Mencionado por Javier Piña y Palacios, *Op. cit.*, p. 28

nombramientos que en el antiguo gobierno se confirmaban por la superioridad."

"Art. 208. En los pueblos, villas y ciudades continuarán respectivamente los gobernadores y repúblicas, los ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema; a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el Congreso,..."<sup>(9)</sup>

Como podemos observar, en los dos primeros artículos constatamos que los "jueces" tenían la función jurisdiccional y la de la policía -entendemos que se refiere a la policía represiva o judicial y quienes efectivamente realizaban dicha función dependían directamente del juez.

En el tercer artículo transcrito observamos que la función jurisdiccional recaía también en autoridades de tipo administrativo.

Además de los artículos mencionados, se regulaba a los fiscales y su intervención, en los artículos 184, 188, 189, 192 y 195, esta Institución se ubicó en el Capítulo XIV llamado: "Del Supremo Tribunal de Justicia", de la misma Parte II, "Forma de Gobierno".

## **2. Antecedentes en la Legislación Francesa**

No es sino hasta la segunda mitad del siglo XIX, el 16 de diciembre de 1853, que se expide la "Ley para el Arreglo de la Administración de los Tribunales y Juzgados del Fuero Común", o "Ley Lares", donde se empiezan a introducir conceptos provenientes de la legislación y práctica Francesa. En esta Ley aparecen dos de las tres características señaladas por el maestro Javier Pifia y Palacios, como antecedentes franceses del Ministerio Público actual, a saber: 1) Considerar a la Institución del Ministerio Fiscal como una Magistratura especial con organización propia e independiente y 2) La unidad de la Institución que se inicia con la jerarquización y dependencia de los elementos que integran dicha institución.

En relación a la primera característica, la Ley que nos ocupa señala en su artículo 244 "El Ministerio Fiscal constituye una magistratura especial con organización propia e independiente, aunque agregada a los tribunales como parte integrante de ellos, para mejor proveer a la administración de justicia, y sujeto a la disciplina general de los mismos conforme a esta ley."<sup>(10)</sup>

Efectivamente se establece autonomía en la organización interna del Ministerio Fiscal, sin embargo, continúa dependiendo de la autoridad judicial, al respecto se señala:

"249. Los promotores fiscales están inmediatamente subordinados al fiscal del tribunal superior respectivo, los fiscales de los tribunales al del supremo tribunal, y éste al presidente de la República por medio del Ministerio de Justicia. Su oficio es de buena fé y lo ejercerán con arreglo á las leyes."<sup>11</sup>

Aun cuando se menciona la dependencia del Ministerio Fiscal al Presidente de la República, ésta es con la intermediación del Ministerio de Justicia. Este artículo constituye el antecedente de la dependencia actual del Ministerio Público al Poder Ejecutivo. Lo señalado en el artículo que nos ocupa se fortalece en el artículo 250 de la Ley en comento, que al respecto señala: "...El presidente de la República ejercerá su autoridad individual y colectiva sobre todas las categorías de ministerio fiscal."<sup>(12)</sup>

En el artículo 249 transcrito, aparece también una característica más proveniente de la Legislación Francesa, la buena fe con que debe desempeñar sus funciones el Ministerio Fiscal.

Por lo que se refiere al segundo de los principios, el artículo 246 de la Ley de referencia establece: "Las categorías del ministerio fiscal son las siguientes:

Promotores fiscales.  
Agentes fiscales.  
Fiscales de los tribunales superiores.  
Fiscal del Tribunal Supremo."

Este artículo en relación con el 249 que establece las dependencias dan a esta Institución la característica de unidad del Ministerio Fiscal.

El título VI de la Ley que comentamos se refería al Ministerio Fiscal; el capítulo I se denominaba "Nomenclatura y categorías del ministerio fiscal" comprendía los artículos 244 a 257, el capítulo II, "De los requisitos para desempeñar el ministerio fiscal", iba de los artículos 258 a 263, el capítulo III correspondía a los "Deberes y atribuciones del ministerio fiscal", lo regulaban los artículos 264 a 270, el último capítulo es el IV "Del Procurador General" de los artículos 271 a 282.

La institución del Ministerio Fiscal es la que se encarga de la persecución de los delitos, en tanto que la del Procurador General se encarga de defender y cuidar los intereses nacionales. A pesar de la introducción de esta nueva figura en el derecho mexicano, sigue vigente la institución española.

En esta Ley no se hace mención a la función de policía judicial, por lo que afirmamos que ella seguía estando en manos del Poder Judicial.

Otra Ley importante en esta materia, es la "Ley para la Organización del Ministerio Público", expedida el 19 de

9 Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, citado en *Los Derechos del Pueblo Mexicano*, Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, L Legislatura, Tomo I, México 1978, p. 358

10 Apuntes y Documentos para la Historia de la Procuraduría General de la República, Ediciones de la Procuraduría General de la República, México 1987, p. 149

11 Ley para el arreglo de la Administración de justicia en los tribunales y juzgados del Fuero Común". Consultada en Dublán, Manuel y Lozano, José María. *De las disposiciones legislativas o Legislación Mexicana*. V. 6, pp. 817 en adelante.

12 *Op. cit.*, p. 817 en adelante.

diciembre de 1865 y publicada en el *Diario del Imperio* el día 26 del mismo mes y año. En esta Ley se establece, en su artículo primero que:

"I°. Ejercen el Ministerio Público ante los Tribunales;  
Un Procurador general del Imperio  
Procuradores imperiales  
Abogados generales"

En el artículo quinto se establece:

"5°. Todos los representantes del Ministerio Público están subordinados al Procurador general, reciben de él instrucciones y obran bajo su dirección.

De la misma manera están subordinados al Procurador imperial los abogados generales adscritos al Tribunal Superior en que ejerce sus funciones y los demás abogados generales de los Tribunales inferiores y juzgados comprendidos en el territorio jurisdiccional del mismo Tribunal Superior.

Los abogados generales de los juzgados y tribunales inferiores en que hubiere dos o más, estarán subordinados en los términos expresados al primer abogado general de su Tribunal respectivo".

En los artículos transcritos ya no se hace referencia ni al Procurador ni al Promotor Fiscal, empezamos a ver, palpablemente, la influencia francesa en la legislación mexicana.

En el artículo 6° se establece la dependencia de esta institución al órgano jurisdiccional, en donde se señala: "El Procurador general recibe instrucciones del Ministerio de Justicia."<sup>(13)</sup>

Apreciamos en la presente Ley que se mantiene la jerarquización del Ministerio Público, y su carácter de Institución autónoma, pero enclavada aún, dentro del Poder Judicial, con lo que se mantiene la subordinación a este último.

Otros artículos que señalan características relevantes sobre la acción penal son:

"33. La acción pública criminal para la aplicación de las penas, no pertenece sino a los funcionarios del Ministerio Público, en la forma y de la manera que establezca la Ley"

"35. El Ministerio Público, en lo relativo a la acción criminal, interviene en las causas criminales por vía de acción como parte principal, representando a la sociedad; por lo mismo puede apelar, e introducir todos los recursos a que por derecho haya lugar"

"36. Cuando ocurra la parte principal agraviada, el Ministerio Público interviene respecto de ésta como parte adjunta, y respecto del acusado como parte principal."<sup>(14)</sup>

"41. El Ministerio Público, aun cuando interviene como parte principal, no hace de acusador necesario, y puede pedir en nombre de la justicia el castigo del culpable, lo mismo que la absolución del acusado, cuando el hecho por que se le acusa no constituye un delito o cuando no se le ha justificado; y apelar de las sentencias que condenan lo mismo que de las que absuelvan."<sup>(15)</sup>

El artículo 33 antes transcrito viene a ser un antecedente de la idea que prevaleció en el Constituyente de 1916-1917, en cuanto establece el monopolio del ejercicio de la acción penal; asimismo se establece que la acción penal es de orden público. Ambas ideas quedaron posteriormente plasmadas en el artículo 21 Constitucional vigente.

El artículo 35 establece que el Ministerio Público es un representante de la sociedad, característica actual del Ministerio Público.

El artículo 36 establece límites a la acción del Ministerio Público. Este artículo, aun cuando limita el carácter público del ejercicio de la acción penal constituía un control para la actividad del Ministerio Público. Hoy día podemos observar que el pasivo o la víctima del delito, en múltiples ocasiones, ven burlados sus deseos de aplicación de justicia, dadas las ineficiencias, errores técnicos o mala fe de los individuos que constituyen al Ministerio Público, lo que los deja en un total estado de indefensión.

Por último, el artículo 41 hace referencia al carácter de Institución de buena fe que debe tener el Ministerio Público. Esta es una característica más que aparece en la Constitución Política de 1917.

En cuanto a la tercera característica del Ministerio Público actual, la asignación de la función de policía judicial a esta figura, fueron recogidas por la legislación mexicana hasta más tarde.

La Ley de Jurados en Materia Criminal, para el Distrito Federal de 15 de junio de 1869, amplía la función persecutoria a cargo del Ministerio Público -bajo el nombre de Promotor Fiscal. Corresponde a la persecución del delito ante los tribunales, al respecto el artículo 11 de dicha ley establece: "Inmediatamente después del auto de prisión formal, se notificará al procesado que nombre defensor, ó se le proveerá de él conforme á la legislación vigente, para que pueda aconsejarlo en lo relativo á la averiguación, que desde ese punto dejará de ser reservada para él y su defensor, no menos que para el promotor fiscal y el denunciante ó la parte agraviada."<sup>(16)</sup>

A este respecto el artículo 6 señala: "Su obligación (del promotor fiscal) será promover todo lo conducente á la averiguación de la verdad en los procesos criminales,

13 Ley para la Organización del Ministerio Público". *Revista de Derecho Penal Contemporáneo* No 23, México, noviembre y diciembre de 1967, p. 62

14 *Op. cit.*, pp. 65 y 66

15 *Op. cit.*, p. 66

16 Apuntes y Documentos para la Historia de la Procuraduría General de la República, Ediciones de la Procuraduría General de la República, México, 1987, p. 168

de que tomarán conocimiento desde el autor de prisión formal, que se le notificará al efecto, como el que en su lugar se proveyere, disponiendo o que la averiguación no se eleve á formal causa."<sup>(17)</sup>

La facultad que tiene el Promotor Fiscal, de intervenir a partir del auto de prisión formal, es meramente nominal, pues los artículos del 11 al 21 establecen clara mente que las partes no tienen derecho a interrogar a los testigos, sólo el juez puede hacerlo, de creerlo necesario o bien, previo el interrogatorio que las partes hayan presentado por escrito, en relación con los nuevos testigos, (art. 19)

En esta ley se establece que los jueces de primera instancia son los facultados para instruir la averiguación de los delitos y una vez completada dicha averiguación le enviarían junto con él o los detenidos al juez en turno quien instruiría el sumario (arts. 7 y 9 de la Ley de Jurados). Lo anterior significa que la función de policía judicial seguía estando en manos del órgano judicial.

En relación a este punto, haremos referencia a la carta enviada por el Ministerio de Justicia al juez cuarto de lo criminal, 17 de abril de 1868. "Impuesto el ciudadano presidente de la República del contenido del oficio de ud. de 8 del corriente, en que informa acerca de los motivos que tuvo para no acudir personalmente al llamamiento del jefe del resguardo nocturno, y practicar las primeras diligencias de la causa que se instruye por el asesinato de D. Pascual Lechesne, el ciudadano presidente ha tenido á bien acordar se diga a ud., que el estado de enfermedad comprobado legalmente, lo excusa por esta vez de no

haber acudido al llamamiento del jefe del resguardo; pero de ninguna manera la disposición que cita, pues el artículo 108 de la ley de 5 de enero de 1857, no exime al juez de turno de la obligación imprescindible en que está de acudir al llamamiento de la policía, á cualquier hora de la noche, para practicar las primeras diligencias en averiguación de los delitos que se cometan..."<sup>(18)</sup>

Por último, en esta ley encontramos que la función persecutoria de los delitos, por parte del Promotor Fiscal, seguía siendo supletoria de la actividad de la parte acusadora, si bien bastaba la presencia de este órgano para constituir la parte acusadora, (ver los artículos 7 y 23 de la ley en comento).

Al adoptar el Proyecto de Código de Procedimientos Criminales de 1872 -afirma el maestro Javier Piña y Palacios los lineamientos del Ministerio Público Francés, se puede decir, por lo que respecta a la Policía Judicial, que toma lo referido a la Institución Francesa en sus tres aspectos fundamentales "a) se inicia con la adopción de la Policía Judicial para la preparación de los actos instructorios; b) establece el orden jerárquico de funcionarios de la Policía Judicial, y c) actuación de la Policía Judicial."<sup>(19)</sup>

Lo establecido en este proyecto, se reprodujo más tarde en el Código de Procedimientos Penales de 1880.

17 Op. ciL, p. 167

18 Dublán, Manuel y Lozano, José María. "De las disposiciones legislativas o Legislación Mexicana". T. 10, pp. 301 y 302

19 Piña y Palacios, Javier. Origen del Ministerio Público en México. *Revista Mexicana de Justicia* 84, No. 1 Vol. II, enero-marzo de 1984, p. 47



Es oportuno señalar que en este año de 1872 se expidió el 15 de abril, el Reglamento de Policía de la Ciudad de México y del Distrito Federal. Este reglamento tiene un apartado denominado "Agentes Secretos" y en él se establecía.

"105. Los agentes de las comisiones reservadas, no pueden por sí mismos hacer aprehensiones, imponer multas, recibir dádivas, ni aun á título de remuneración. Si para cumplir con alguna orden de la autoridad necesitan verificar alguna aprehensión, requerirán al cabo ó al guarda más próximo para que la verifiquen, y para ser obedecidos, mostrarán al agente requerido su nombramiento respectivo ó la contraseña que establezca la autoridad.

"Los agentes de las comisiones reservadas, tienen por objeto especial el descubrimiento de los criminales y malechores y de los datos que puedan servir de prueba en los procedimientos judiciales. Para este efecto, los jueces ser servirán transmitir al inspector general de policía, y con la reserva debida, todas las indicaciones que resultan de los procesos y que juzguen conveniente dar para descubrir á los delincuentes, así como las instrucciones que les parezcan oportunas para obtener un resultado favorable."<sup>(20)</sup>

Es conveniente hacer las reflexiones siguientes: la policía preventiva, a través de un grupo de policías denominados "agentes secretos", tiene la función de policía judicial. Es decir, la policía preventiva y la policía judicial o represiva se encuentran bajo el mando de la autoridad administrativa.

El juez, aunque formalmente sigue teniendo la función de policía judicial, en la práctica la ha delegado a los agentes secretos, que son los que de hecho realizan la investigación de los delitos.

El juez no tiene el mando sobre los agentes secretos, la orden para la investigación de los delitos se tiene que transmitir por medio del inspector general, quien es el superior jerárquico de dichos agentes. En este momento el juez deja de tener, de hecho, la función de policía judicial y ha permitido que dicha función pase a la autoridad administrativa.

El juez, de conformidad con el Proyecto de Código de Procedimientos, puede proporcionar; y por lo establecido en el Reglamento de Policía, los jueces se *servirán* transmitir, al inspector de policía, las indicaciones que resulten pertinentes a la investigación del delito. De aquí se deduce que el juez debe dirigir la instrucción o averiguación, pero ya no tiene obligación de practicarla directamente; y por otro vemos que pierde el control, de hecho, de la investigación preliminar del delito.

### 3. Código de Procedimientos Penales de 1880

Como apuntamos anteriormente, en este Código aparecen plasmadas por primera vez las disposiciones sobre policía judicial, de origen francés.

Empezaré el análisis de esta obra señalando que la facultad de declarar que un hecho es delito, corresponde únicamente a la autoridad judicial, (art. 1º)

Al Ministerio Público corresponde perseguir y acusar ante los tribunales, y es una magistratura instituida para pedir y auxiliar la pronta administración de justicia, en nombre de la sociedad, (arts. 2º y 28)

La función de policía judicial se encuentra regulada en el Libro Primero, denominado "De la Policía Judicial y de la Instrucción" Título I "De la Policía Judicial", Capítulo I "Organización de la policía judicial"

La policía judicial tiene por objeto la investigación de los delitos, la reunión de sus pruebas y el descubrimiento de los autores, art. 11

La función de policía judicial se ejerce:

"Art. La policía judicial se ejerce en la ciudad de México:

- I Por los inspectores de cuartel;
- II Por los comisarios de policía;
- III Por el inspector general de policía;
- IV Por el Ministerio público;
- V Por los jueces correccionales;
- VI Por los jueces de lo criminal."<sup>(21)</sup>

Los superiores en grado se toman en orden inverso a la colocación que tienen según el artículo transcrito, (art. 16)

Consideramos que este artículo es el fundamento del maestro Javier Piña y Palacios para afirmar que el Ministerio Público forma parte de la Policía Judicial. El artículo no lo señala así, afirma que ellos son los órganos que pueden realizar funciones de policía judicial; sin embargo, dentro de este capítulo "Organización de la policía judicial", en su capítulo IV se regula al Ministerio Público, en el capítulo III a los jueces de paz y en el capítulo V a los jueces del ramo penal, con lo que pareciera que todos ellos forman parte de la policía judicial. Pensamos que hay una confusión, en el propio Código, entre la función y la integración de la policía judicial.

El Ministerio público sólo puede practicar diligencia de policía en casos excepcionales, así lo establece el artículo 16. Los casos se regulan en el artículo 30 del ordenamiento en cita, que dice: "El representante del Ministerio público que de cualquier manera tenga noticias de que, en el territorio en que ejerce sus funciones, se ha

20 Dublán, Manuel y Lozano, José María., "De las Disposiciones Legislativas o Legislación Mexicana"

21 Dublán, Manuel y Lozano, José María. De las disposiciones legislativas o Legislación Mexicana T. 10, pp. 4 y 5

cometido algún delito que pueda perseguirse de oficio, requerirá, sin pérdida de tiempo, al juez competente del ramo penal para que inicie el procedimiento; y si hubiere peligro de que mientras se presenta el juez se fugue el inculpado, ó desaparezcan ó se alteren los vestigios del delito y de sus circunstancias, podrá desde luego mandar aprehender á aquel, y dictar las providencias que fueren necesarias para impedir que se pierdan ó destruyan los instrumentos ó cosas objeto ó efecto del delito, y los vestigios del hecho, y en general, para impedir que se dificulte la averiguación; sin perjuicio de dar parte inmediata al juez del ramo penal, comunicándole de palabra ó por escrito los datos que hubiere recogido."<sup>(22)</sup>

Es así como al Ministerio Público se le asigna, de manera auxiliar, la función de Policía Judicial.

Por otra parte, los inspectores de cuartel, los comisarios de policía y los inspectores generales de policía dependían del Ministerio Público y de los jueces del ramo penal, cuando realizaban funciones de policía judicial. Artículo 15 del Código que comentamos.

El carácter secundario del Ministerio Público en la instrucción o primeros actos de la investigación del delito, se hace patente en el Reglamento de la Ley de Organización de Tribunales del Distrito Federal y Territorio de la Baja California, en donde su capítulo VI dedicado a los despachos de los juzgados del ramo penal, en su sección primera, se dedica a la investigación del delito, dándole una amplia atribución a la policía administrativa y quedando el Ministerio Público como una figura decorativa en esta fase del procedimiento penal. Prácticamente quien realiza los interrogatorios, recoge las pruebas, detiene a los inculcados, etc., es la policía administrativa en funciones de policía judicial. El Ministerio Público, si acaso, recibe las actas ya elaboradas y, cuando mucho toma las declaraciones de algunos testigos que le proporcione la policía administrativa.

Por último, el 3 de junio de 1891 se expidió el nuevo Código de Procedimientos Penales para el Distrito y "territorios Federales. En este documento se hace una referencia mínima al Ministerio Público, ni siquiera aparece un capítulo dedicado a él.

En cuanto a las funciones de policía judicial, ellas se encuentran reguladas en el Libro Primero, Título I, Capítulo Único titulado "De la policía judicial", en el artículo 8º se establece que funcionarios pueden realizar esta función. El artículo es una copia del artículo 12 del Código de Procedimientos Penales de 1880.

El artículo 12 del Código de 1891, hace patente el papel secundario del Ministerio Público en esta etapa, al establecer:

Art. 12. Cuando dos ó más funcionarios de la policía judicial tomen conocimiento de un delito, practicará las primeras diligencias el que sea superior en categoría,

según el orden inverso de colocación que tienen en los arts. 8º y 9º, excepto el Ministerio Público y los Presidentes municipales, que sólo podrán practicarlas cuando no haya otro agente de la policía judicial..."<sup>(23)</sup>

Este artículo es similar al establecido en el artículo 16 del Código de Procedimientos Penales de 1880, pero es más enfático en cuanto la no intervención del Ministerio Público en las funciones de policía judicial. En el artículo 12 del Código de 1891 se agrega al Presidente municipal que sólo puede intervenir de forma accesoria en esta función.

Un detalle más que encontramos en el presente Código es que en el capítulo referido a la policía judicial ya no establece como partes integrantes de ella al Ministerio Público, aclarando la confusión que existía en el Código de 1880, ya referida.

En síntesis, podemos decir que la función persecutoria de los delitos, que en un principio se encontraba en manos de una autoridad jurisdiccional, cualesquiera que fuera el nombre que se le diera, se va desmembrando.

Primero. Se otorga la función acusadora (conclusiones) al Promotor Fiscal, antecedente español del Ministerio Público. S. XV

Segundo. Se le da intervención en la apelación al Promotor Fiscal, fines del S. XV

Tercero. Se le da intervención a partir de el auto de prisión formal. Final del S. XIX

Cuarto. Puede intervenir en las primeras diligencias, en la investigación del delito, como auxiliar de la policía judicial y, por ende, del juez, quien formalmente era el titular de dicha función.

## II. El artículo 21 Constitucional

*1. Mensaje de Don Venustiano Carranza dirigido al Congreso Constituyente de Querétaro el 1º de diciembre de 1916, en la parte conducente al Ministerio Público*

En las circunstancias apuntadas en el capítulo anterior, llegamos al año de 1916. El Presidente Don Venustiano Carranza presentó el Proyecto del artículo 21 Constitucional. En su mensaje al Congreso Constituyente y una vez que hizo referencia a la aplicación de las penas, como actividad propia de la autoridad judicial; y el castigo de las infracciones, que corresponde a la autoridad administrativa bajo los límites que se establece, señala: "Pero la reforma no se detiene allí sino que propone una innovación que de seguro revolucionará completamente el sistema procesal que durante tanto tiempo ha regido al país, no obstante, todas sus imperfecciones y deficiencias.

"Las leyes vigentes, tanto en el orden federal como en el común, han adoptado la institución del Ministerio Público, pero tal adopción ha sido nominal, porque la función asignada a los representantes de aquél, tiene

carácter meramente decorativo para la recta y pronta administración de justicia.

"Los jueces mexicanos han sido, durante el período corrido desde la consumación de la Independencia hasta hoy, iguales a los jueces de la época colonial; ellos son los encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas, a cuyo efecto siempre se han considerado autorizados a emprender verdaderos asaltos contra los reos, para obligarlos a confesar, lo que sin duda alguna desnaturaliza las funciones de la judicatura.

"La sociedad entera recuerda horrorizada los atentados cometidos por jueces que, ansiosos de renombre, veían con positiva fricción que llegase a sus manos un proceso que les permitiera desplegar un sistema completo de opresión, en muchos casos contra personas inocentes, y en otros contra la tranquilidad y el honor de las familias, no respetando, en sus inquisiciones, ni las barreras mismas que terminantemente establecía la ley.

"La misma organización del Ministerio Público, a la vez que evitará ese sistema procesal tan vicioso, restituyendo a los jueces toda la dignidad y toda la respetabilidad de la magistratura, dará al Ministerio Público toda la importancia que le corresponde, dejando exclusivamente a su cargo la persecución de los delitos, la busca de los elementos de convicción que ya no hará por procedimientos atentatorios y reprobados, y la aprehensión de los delincuentes.

"Por otra parte, el Ministerio Público, con la policía judicial represiva a su disposición, quitará a los presidentes municipales y a la policía común la posibilidad que hasta hoy han tenido de aprehender a cuantas personas juzgan sospechosas, sin más méritos que su criterio particular.

"Con la institución el Ministerio Público, tal como se propone, la libertad individual quedará asegurada; porque según el artículo 16, nadie podrá ser detenido sino por orden de la autoridad judicial, la que no podrá expedirla sino en los términos y con los requisitos que el mismo artículo exige."<sup>(24)</sup>

Las privaciones ilegales de la libertad, la aplicación de tormentos para obtener confesiones, y los procedimientos atentatorios contra la dignidad de las personas, bajo el pretexto de impartir justicia, han preocupado a los constituyentes y legisladores ordinarios. Como ejemplo de ellos, baste mencionar, entre otros, los artículos 28 a 32 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana; los artículos 149 a 151 de la Constitución Federal de 1824; el artículo 40 del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, que rigió a la Nación de 1856 a 1857; etc. Por supuesto que en las leyes penales y procesales de las épocas señaladas en el capítulo anterior, también encontramos normas que reflejan esta preocupación y que tendían a evitar los

excesos que cometía la autoridad con el pretexto de administrar justicia.

## 2. Presentación del artículo 21 Constitucional en el Congreso Constituyente de 1916

En la 27ª Sesión Ordinaria, celebrada la tarde del martes 2 de enero de 1917, se leyó el siguiente dictamen sobre el artículo 21 del Proyecto de Constitución. Dicho dictamen se encontraba fechado en "Sala de Comisiones. Querétaro de Arteaga, diciembre 30 de 1916. Gral. Francisco J Múgica. Alberto Román. L. G. Monzon Enrique Recio. Enrique Colunga", El texto fue:

### "DICTAMEN"

"Ciudadanos diputados:

"La primera parte del artículo 21 del proyecto de Constitución puede considerarse como una transcripción del segundo párrafo del artículo 14, supuesto que en éste se declara que nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de la propiedad, sino mediante juicio seguido ante los tribunales y conforme a las leyes expedidas de antemano, declaración que incluye la de que sólo la autoridad judicial puede imponer penas. Sin embargo, en el artículo 21 la declaración parece más circunscrita y terminante y colocada como para deslindar los respectivos campos de acción de las autoridades judicial y administrativa. Tanto en esta circunstancia, como por conservar el enlace histórico, creemos que debe conservarse la primera frase del artículo 21.

"En la Constitución de 1857 se limitan las facultades de la autoridad política o administrativa a la imposición de multa hasta de \$ 500.00 y arresto hasta por treinta días; y en el proyecto se ha suprimido este límite. Es innecesario éste, ciertamente, en lo que se refiere al castigo pecuniario, supuesto que cualquier exceso de la autoridad a este respecto quedaría contenido por la prohibición que se establece en el artículo 22, de imponer multas excesivas; pero nos parece juicioso limitar las facultades de la autoridad administrativa, en lo relativo a la imposición de arresto, a lo puramente indispensable. Las infracciones de los bandos de policía son, en tesis general, de tal naturaleza, que no ameritan más castigo que una multa; pero hay casos en los que se hace forzoso de tener al infractor cuando menos durante algunas horas. Creemos que a esto debe limitarse la facultad de arrestar administrativamente, salvo el caso que se haga indispensable el arresto por mayor tiempo, cuando el infractor no puede o no quiere pagar la multa que se le hubiere impuesto; pero aun en este caso es conveniente también fijar un límite; estimaríamos justo que éste sea de quince días.

"La institución de la policía judicial aparece como una verdadera necesidad, máxime cuando en lo sucesivo todo acusado disfrutará de las amplias garantías que<sup>f</sup> otorga el artículo 20. Es natural que esa policía quede bajo la dirección del Ministerio Público. Estos puntos

24 Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917., *Revista Mexicana de Justicia* 84, No. 1, Vol. II, enero-marzo de 1984, pp. 57 y 53

Han sido desarrollados con toda amplitud en el informe que el ciudadano Primer Jefe presentó a esta honorable Asamblea, por lo cual no haremos otra cosa que remitirnos a ese sabio documento. Pero nos parece que debido a cierta vaguedad en la redacción del artículo 21, no queda éste en estrecha relación con los motivos que se exponen para fundarlo. Siguiendo el texto del artículo, toca a la autoridad administrativa perseguir los delitos por medio del Ministerio Público y de la policía judicial; en opinión nuestra, robustecida por la exposición de motivos del ciudadano Primer Jefe, debe ser a la inversa: toca al Ministerio Público perseguir los delitos y dirigir la policía judicial, y en el ejercicio de estas funciones debe ser ayudado tanto por la autoridad administrativa como por los agentes subalternos de éste.

"Desarrollando nuestra opinión acerca de la policía judicial, creemos que, cualquiera que sea la forma en que la organicen los Estados en uso de su soberanía, siempre habrá necesidad de que las autoridades municipales, además de sus funciones propias, ejerzan funciones de policía judicial, sean auxiliares del Ministerio Público; y en el cumplimiento de tales funciones, deben quedar subalternados a dicho Ministerio.

"Parece que ésta es la idea fundamental del artículo 21; pero creemos que debe expresarse con más claridad; en consecuencia, proponemos a esta honorable Asamblea se sirva aprobar el citado artículo en la siguiente forma:

Artículo 21 del proyecto:

La imposición de las penas es pro y exclusiva de la autoridad judicial. Sólo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos de policía y la persecución de los delitos por medio del Ministerio Público y de la Policía Judicial que estará a la disposición de éste

Artículo 21 de la Comisión

La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Sólo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones al reglamento de Policía el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días.

La autoridad administrativa ejercerá las funciones de policía judicial que le impongan. Las Leyes, quedando subalterna al Ministerio Público en lo que se refiere exclusivamente al desempeño de dichas funciones."

Como podemos observar, tanto el Presidente Don Venustiano Carranza, como la Comisión, tenían una gran esperanza en la institución del Ministerio Público; pensaron que estando la Policía Judicial bajo su mando se evitarían los excesos que cometían tanto los jueces como la autoridad administrativa, encabezada en aquel entonces por las autoridades municipales; pensaban también, que de esta manera se evitarían los excesos

cometidos por las policías comunes, o auxiliares, pues la única policía facultada para perseguir los delitos sería la judicial.

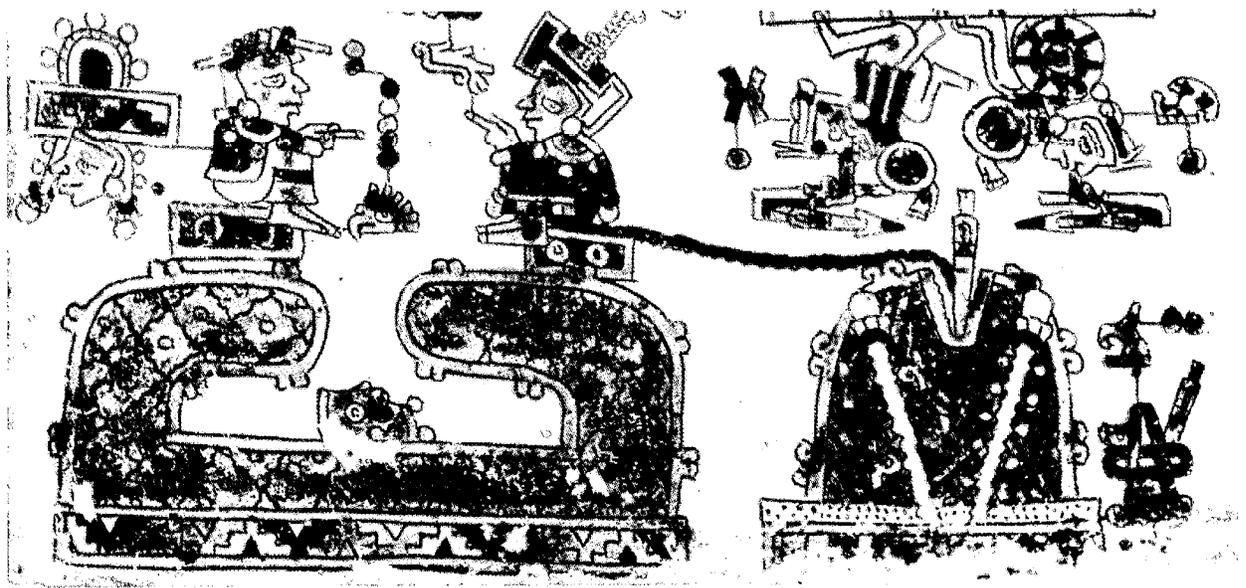
De lo apuntado también podemos darnos cuenta que ninguna de las redacciones es afortunada, pues se deja, de cualquier forma, la función de la policía judicial en manos de la autoridad administrativa, situación esta que es más evidente en la redacción propuesta por la Comisión, aunque en ambas el Ministerio Público aparece como figura un tanto secundaria, dependiendo éste, también de la autoridad administrativa de una forma muy directa.

Se deja entrever que la Policía Judicial como órgano, no requiere de estar bajo el mando y autoridad de otro, para cometer atropellos y encubrir, de esta forma, sus actividades ilícitas; ella, por sí, representa un poder de hecho que está fuera del control de sus superiores jerárquicos. Podemos afirmar que hasta esta fecha, 1917, no se le había dado importancia a la policía judicial, independientemente del órgano del que se encontraba subordinada, lo cual es perfectamente entendible dadas las circunstancias por las que atravesaba el país. Tampoco se le había puesto la atención debida al comportamiento de ella dentro de la sociedad. De ahí que los esfuerzos del Constituyente se avoquen con mayor interés a la organización del Ministerio Público, tanto del fuero común como del fuero federal.

*3. Debates del Constituyente de 1916 en tomo a la policía judicial y su dependencia del Ministerio Público*

"-El C. Palavicini:... yo me permitiría suplicar atentamente al presidente de la Comisión, que nos informara igualmente la razón del cambio fundamental que ha hecho al artículo con respecto a la policía judicial. Nosotros habíamos encontrado como una verdadera novedad la creación de la policía judicial en el proyecto que presentó el ciudadano Carranza, y la Comisión la suprime por completo. En el proyecto del Primer Jefe se establece una policía judicial especial dependiendo del Ministerio Público, y yo desearía que se me informara cuál es la causa de esa supresión.

"-El C. Múgica:...Sólo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos de Policía y la persecución de los delitos, por medio del Ministerio Público y de la policía judicial que estará a la disposición de éste. Como lo puede ver su señoría, de la redacción misma del artículo se desprende que para perseguir un delito, para hacer perseguir un delito por la autoridad judicial, se puede hacer por conducto de la autoridad administrativa y que en este caso la autoridad administrativa dictará sus órdenes al Ministerio Público y a la policía judicial; esto se desprende claramente de la redacción del artículo sin ningún género de duda. Ahora bien; en la exposición de motivos del informe del ciudadano Primer Jefe a este respecto, se viene en conocimiento de lo contrario."



"El C. Múgica:...De las reflexiones en que funda el ciudadano Primer Jefe esta importante reforma, se desprende que la mente del Ejecutivo fue que no interviniese como un factor principal en la aprehensión de los reos, la autoridad administrativa, sino que fuese la policía judicial a las órdenes del Ministerio Público, cuyas funciones trata de marcar perfectamente en su exposición de motivos. Por consiguiente, la Comisión creyó que sería más justo poner en el capítulo los delincuentes serán perseguidos sólo por la autoridad judicial, valiéndose de la policía judicial, que estará a las órdenes del Ministerio Público", y que la autoridad administrativa en este caso funcionará como policía judicial y actuará bajo la dirección del Ministerio Público. De tal manera que con la redacción que la Comisión ha dado al artículo, no hace más que poner en primer lugar, en el lugar que le corresponde, al Ministerio Público, para poder disponer tanto de la policía judicial para efectuar aprehensiones. Si la Comisión se equivocó en esta rectificación, esta equivocación se verá aquí en el curso de estos debates.

-El C. Palavicini: Después de aseverar que la intervención del C. Múgica ha sido muy clara, pero que la redacción de su proyecto no lo es, leyó, en la parte conducente los dos proyectos y dijo: "...La existencia de la policía judicial especial desaparece en el proyecto de la Comisión. En el proyecto del ciudadano Primer Jefe existe una policía judicial especial, además de las funciones que haga la autoridad administrativa como policía judicial. Existe en el proyecto del ciudadano

Primer Jefe una policía judicial especial, que es una creación fundada y en el proyecto de la Comisión, repito, desapareció por completo la creación de la policía judicial. El señor general Múgica nos explicó que la Comisión entendió muy bien el proyecto, pero yo me permito suplicarle que nos diga si cree que en su proyecto de artículo queda claro que existe la creación de una policía judicial especial.

Después de una intervención del C. González, el C. Palavicini vuelve a intervenir, lee nuevamente los proyectos de artículo 21 e insiste: "Allí (en el proyecto de la Comisión) desaparece esta novedad de la policía judicial, así lo he entendido yo que soy profano en la materia; por eso suplico al general Múgica que nos aclare si esa policía judicial especial desaparece,..."

Posteriormente hubo otras intervenciones en el mismo sentido, hasta la intervención del C. Macías que señaló: "Ha habido una confusión en la que es natural que haya incurrido la muy respetable 1ª Comisión, y para desvanecerla, voy a hacer una explicación sencilla del organismo jurídico que se trata de establecer en el proyecto del ciudadano Primer Jefe cuando México se hizo independiente -tomo la cuestión desde allí para que esta respetable Cámara pueda darse cuenta exacta del asunto-, entonces se encontró con que la autoridad judicial no era más que una parte del Poder Ejecutivo, porque no había entonces la división de poderes que existe en el Derecho moderno, del Poder Legislativo, del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial, sino que todos los poderes que había en la nación los ejecutaba la corona, de manera

que era la que legislaba, la que aplicaba leyes y perseguía a los delincuentes, de manera que todos los poderes estaban confundidos en uno solo. Se hizo México independiente y este poder, de hecho, quedó en esa misma forma; se estableció la soberanía del pueblo, pero de hecho los poderes quedaron enteramente concentrados en una misma mano, y aunque nominalmente se hizo la división de poderes, de hecho quedaron confundidos y el Poder Judicial se consideraba facultado no sólo para imponer la pena, para decidir en el caso concreto sujeto a su conocimiento, sino que se consideraba con facultades para perseguir el mismo Poder Judicial, a los delincuentes, y por eso entonces se estableció la policía judicial, es decir, los agentes que no eran jueces, sino empleados que estaban a su ser vicio para buscar las pruebas, para averiguar los detalles con los cuales se había cometido un delito y estaban enteramente dependientes de él. Si los señores diputados se toman el trabajo de leer cualquier diccionario de legislación correspondiente a esa época, verán comprobado con toda exactitud lo que acabo de manifestar. Vino después en México la institución del Ministerio Público; pero como se han adoptado entre nosotros todas las instituciones de los pueblos civilizados, como se han aceptado y se aceptan, de una manera enteramente arbitraria y absurda, se estableció el Ministerio Público y el Ministerio Público no pudo ser, como dice el ciudadano Primer Jefe en su epígrafe, más que una entidad decorativa, porque en lugar de ser el que ejerciese la acción penal, el que persiguiese a los delincuentes acusándolos y llevando todas las pruebas, no hacía más que cruzarse de brazos para que el juez practicara todas diligencias y él, estar pendiente de todos estos actos. El Código de Procedimientos Penales actualmente vigente en el Distrito Federal, está tomado del Código de Procedimientos de Francia, y allí se dice: la policía judicial está comprendida por tales y cuales funcionarios; pero se cometió el error de hacer policía judicial al Ministerio Público, y el Ministerio Público no es la policía judicial; de manera que ese fue el error. Se hizo una amalgama enteramente con fusa e imposible. De allí resultó que era policía judicial el Ministerio Público. La policía judicial propiamente dicha, la policía judicial y la policía preventiva que es cosa enteramente distinta,...Ahora bien, como hay que des lindar, porque se trata de hacer una implantación definitiva de las instituciones libres, viene este problema; el poder va a perseguir a los delincuentes ¿a qué ramo pertenece? desde luego no puede pertenecer al Legislativo, porque indudablemente no va a dar la ley; tampoco puede pertenecer al judicial, porque él va a aplicarla. Entonces, lo lógico, lo jurídico, es lo que acaba de decir el señor Machorro Narváez, viene la institución del Ministerio Público y el Ministerio Público no es más que un órgano del poder administrativo, es decir, del Ejecutivo. Por eso tienen ustedes que en todos los países en que existen las instituciones libres, es decir, en donde está dividido el poder en tres armas, el Ejecutivo acusa en nombre de la

nación de que se trate...Ahora, ¿cómo persigue?

Pues persigue de una manera muy sencilla. La policía judicial en los países libres está dividida en dos clases: la policía preventiva y la policía inquisitiva, que se llama policía judicial la forman los agentes que el Ministerio Público tienen a su disposición para ir a averiguar dónde se cometió el delito, qué personas pudieron presenciarlo, etcétera. Es una cosa parecida a lo que entre nosotros ha estado muy mal establecido con el nombre de policía de seguridad, porque en ésta, los individuos que la forman, no andan vestidos de policía; en Estados Unidos, éstos traen una placa con la cual se revelan inmediatamente que tratan de ejercer sus funciones; antes nadie los conoce como agentes de la autoridad...Entonces el agente del Ministerio Público...toma conocimiento del hecho y manda a sus agente, quienes van al lugar de los sucesos y allí averiguan...da cuenta inmediatamente, y el Ministerio Público presenta la acusación ante el juez,... el policía judicial fulano de tal ha tomado todos los principales datos; vengo pues a acusar...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; la policía judicial la forman los auxiliares mediante los cuales el Ministerio Público ejerce sus funciones, y el Ministerio Público es el representante de la sociedad,...La reforma consiste en acabar con esa amalgama que habían hecho las leyes anteriores conservando el poder judicial enteramente independiente del Poder administrativo, y por otra parte, descentralizado al Poder Judicial de sus funciones, al convertirse en el inquisidor de todos los hechos que ameriten la aplicación de una ley penal..."

"-El C. Colunga:...nada más que creemos que será difícil implantar la policía judicial tomando como tipo esta misma institución de Estados Unidos. Creemos conveniente que la policía preventiva que en muchos casos ejerza también funciones de policía judicial. La policía municipal o la policía de seguridad, además de las funciones que tiene que ejercer para prevenir los delitos o las infracciones a los reglamentos de policía, bien puede perfectamente allegar los datos, recabar las pruebas para ayudar a la policía judicial y en estas funciones, exclusivamente en estas funciones, es claro que debe quedar subordinada al Ministerio Público. De manera que la Comisión insiste en que sus ideas coinciden exactamente con las del Primer Jefe, y que la separación que ha hecho es más conveniente."

#### *4. Dictamen modificado y voto particular sobre el proyecto del artículo 21 de la Constitución*

Después de algunas otras intervenciones respecto a la policía judicial y sobre las penas de carácter administrativo, se permitió a la Comisión retirara el proyecto del artículo 21. Fue en la 39° Sesión Ordinaria celebrada en la tarde del viernes 12 de enero de 1917,

se dio lectura al dictamen modificado y al voto particular sobre el artículo 21 del Proyecto de Constitución.

## DICTAMEN

"Ciudadanos diputados:

"Con permiso de esta honorable Asamblea fue retirado nuestro dictamen relativo al artículo 21 del proyecto de Constitución, para presentarlo reformado siguiendo el texto original con la edición relativa a la limitación de la autoridad administrativa para imponer castigos por infracciones a los reglamentos de Policía, adición que mereció ser aprobada por la Asamblea.

"Cumple la Comisión su encargo, sometiendo a la aprobación de ustedes el siguiente:

"Artículo 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones a los reglamentos de Policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días. También incumbe a la propia autoridad la persecución de los delitos por medio del Ministerio Público y de la policía judicial que estará a la disposición de éste."

"Sala de Comisiones. Querétaro de Arteaga, 10 de enero de 1917 Francisco J. Múgica. Alberto Román. L.G. Monzón. Enrique Recio."

"Voto particular del diputado Colunga:

"...Comparando la relación anterior con el texto original del artículo 21, se advierte la incongruencia claramente, pues el precepto establece que incumbe a la autoridad administrativa castigar las faltas de la Policía y la persecución de los delitos por medio del Ministerio Público y de la policía judicial. Siendo las faltas de policía exclusivamente de la esfera municipal, es claro que la autoridad administrativa a quien se alude es la municipal y, por lo mismo, a esta autoridad municipal es a la que se confía la persecución de los delitos, lo que no está conforme con las ideas emitidas en la exposición de motivos ni se aviene tampoco con una buena organización de la policía judicial. Esta debe existir como una rama de la autoridad administrativa, de la cual debe tener cierta independencia, y todas las autoridades de la policía ordinaria no deben utilizarse sino como auxiliares de la policía judicial. En el proyecto se establece lo contrario; la autoridad municipal tendrá a su cargo la persecución de los delitos, empleando como instrumentos en esta tarea al Ministerio Público y a la policía judicial.

"Por otra parte, no sólo los reglamentos de policía ameritan castigo en caso de ser infringidos, sino también los reglamentos gubernativos. Creo que el castigo de estos últimos debe también atribuirse, en términos generales, a la autoridad administrativa: en consecuencia, soy de

parecer que debe redactarse el artículo que menciono en los términos siguientes:

"Artículo 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de Policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días."

Querétaro de Arteaga, 10 de enero de 1917. Enrique Colunga.

"-El C. Macías:... Yo, de acuerdo con las indicaciones de la Comisión, vengo a suplicar a ustedes permitan retirar la fórmula que había presentado la misma Comisión, para aceptar el voto particular. El objeto es el que persigue el ciudadano Primer Jefe en el artículo 21 de su proyecto, es decir, quitar a la autoridad judicial la persecución y averiguación de los delitos, para que queden única y exclusivamente a cargo del Ministerio Público, que es el que debe tenerlas a su cargo; el Ministerio Público, para este efecto, contaría con el auxilio directo y eficaz de la policía judicial y con el auxilio accidental de la policía común, haga las veces de la policía judicial. Hechas estas explicaciones, suplico a ustedes permitan que se adopte la fórmula del voto particular, para que quede más concordante con el objeto de la institución del Ministerio Público que se trata de establecer..."

### 5. Texto del artículo 21 aprobado y texto actual

El texto aprobado fue el propuesto por el diputado Colunga, al que únicamente se le corrigió la redacción, quedando de la siguiente manera:

"La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de Policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá, en ningún caso, de quince días.

"Si el infractor fuere jornalero u obrero, no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo en una semana."

El texto vigente es prácticamente igual al aprobado, por lo que solamente transcribiremos los párrafos modificados:

"...Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos

gubernativos y de policía las que únicamente consistirán en...caso de treinta y seis horas."

"Si el infractor fuere jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día."

"Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso."

De los debates transcritos podemos observar que los CC. Constituyentes tenían muy arraigada la idea de que era correcto, y adecuado que la autoridad administrativa, por medio del Ministerio Público, fuera la encargada de perseguir los delitos. Esto era natural, ya vimos en el capítulo anterior, que desde 1875 la función de policía judicial recaía, en el Distrito Federal en la policía preventiva. Sin embargo, si nos parece fuera de lugar que, por un lado se pretendiere restarle autoridad a los órganos administrativos -en los debates no transcritos sobre la imposición de las multas y por otro, se le atribuyera la función de la policía judicial; es claro que los Constituyentes confiaban en la figura del Ministerio Público, como controlador de dicha policía, además de que confiaban que no se podrían cometer arbitrariedades en virtud de las amplias garantías concedidas a los acusados y, en particular, de que no se podría aprehender a persona alguna, si no mediaba orden de autoridad judicial.

Es hasta la intervención del C. Macías, que explica la institución del Ministerio Público y de la policía judicial, que aclara la visión de los Constituyentes. Creemos, sin embargo, que el C. Macías también confundió lo que señalaba el Código de Procedimientos Penales, entre quienes podían realizar las funciones de policía judicial y quien constituía el órgano de la policía judicial, que en los reglamentos se confundía con la policía preventiva. En fin, la intervención del diputado Macías fue la base que utilizó el C. Colunga para concluir que la policía judicial debe tener autonomía plena de la autoridad municipal y parcial de la autoridad administrativa en general; que la policía preventiva no debe utilizarse de manera ordinaria en funciones de policía judicial, sino sólo de manera auxiliar, razonamientos de los cuales resultó el artículo 21 aprobado por la Asamblea.

Es oportuno recordar que la institución de la policía judicial se tomó de la legislación francesa, y no como lo afirmó el diputado Macías, de la institución norteamericana, pues ésta lo tomó a su vez de la legislación primeramente citada.

### **III. Regulación de la Policía Judicial**

#### **1. Leyes Orgánicas de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal**

##### **a. Ley Orgánica del Ministerio Público en el Distrito y Territorios Federales**

Esta Ley se expidió el 12 de diciembre de 1903, en ella se reconoce al Ministerio Público como una institución independiente de los tribunales, en concordancia con el Reglamento de la Ley de Organización de Tribunales de 1880, que establecía en su artículo 3º que se expediría un reglamento para regular las funciones del Ministerio Público, con aprobación de la Secretaría de Justicia.

Esta Ley indica, en su artículo 4º, que el Ministerio Público depende del Ejecutivo a través de la Secretaría de Justicia. En esta Ley no aparece regulada la función de policía judicial, en virtud de ser una función todavía del órgano judicial; quien la realizaba físicamente era la autoridad administrativa, a través del Inspector de Policía y los "agentes secretos", como se establecía en 1875.

##### **b. Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales**

Esta fue la primera ley del Ministerio Público puesta en vigor posteriormente a la Constitución de 1917. En esta Ley no se plasmaron los principios establecidos por el artículo 21 Constitucional. La función de la policía judicial se establece en el artículo 3º que señala: "El Ministerio Público, para los efectos del artículo anterior, tendrá a su disposición y bajo sus órdenes inmediatas, a la policía judicial, pudiendo utilizar, en caso necesario, los servicios de la policía común."<sup>(25)</sup>

La presente Ley sigue dando una gran importancia a la policía preventiva. Es una reminiscencia del siglo anterior y de principios del Siglo xx; esta actitud se ve reforzada en el artículo 6º que establece que las órdenes de aprehensión las dará el juez al Ministerio Público para que éste las transmita a la policía judicial y a la policía preventiva, para que las cumplan.

Los artículos mencionados se encuentran ubicados en el Título Preliminar, denominado "De las funciones del Ministerio Público en el Distrito y Territorios Federales", lo que parece indicar que el Ministerio Público tiene funciones de policía judicial, como en los Códigos de Procedimientos Penales de 1880 y 1891.

En el Título III "Disposiciones generales", el artículo 47 señala que la policía judicial dependerá del Ministerio Público respectivo; tendrá un jefe y empleados subalternos que determine la Ley. No queda muy clara la organización que establece la Ley para la policía judicial, parece ser que el Ministerio Público podrá dar las órdenes a la policía judicial en forma prácticamente directa.

##### **c. Ley Orgánica del Ministerio Público de 1929**

En la presente Ley se da una organización especial a la función de policía judicial. En efecto, como lo establece

25 Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales de 1919. Transcrita en *Revista Mexicana de Justicia* 84 No. 1, Vol. II, Enero-marzo de 1984, pág. 93

el Título Tercero, ella estará dirigida por un Agente Investigador del Ministerio Público, al efecto se señala: "Artículo 22. La Procuraduría General de Justicia contará con un Departamento de Investigaciones cuyo personal técnico y administrativo determinará la Ley. Dependerán directamente de este departamento los Agentes Investigadores de delitos, adscritos a las jefaturas y demarcaciones de policía del Distrito y Territorios Federales.

"Artículo 23. Son facultades y obligaciones de los Agentes Investigadores de delitos:

I. ...

II. Practicar las primeras diligencias que tiendan a la comprobación del cuerpo del delito y la responsabilidad de los indiciados, en los términos del Código de Procedimientos Penales. El Agente Investigador de delitos estará acompañado en todas las diligencias que practique

de dos testigos de asistencia que dará fe de ellas;...<sup>(26)</sup>

Los presentes artículos se encuentran en el Capítulo Tercero titulado: "De los Agentes del Ministerio Público Investigadores de Delitos". Es decir, el titular de la función persecutoria de los delitos en su fase investigatoria, es decir en lo que se refiere a la función de policía, es el Ministerio Público.

En el Capítulo Quinto se hace referencia, por vez primera, al Laboratorio Científico de Investigaciones. Únicamente le dedica un artículo y en él señala que el Laboratorio tendrá las secciones de dactiloscopia, criptografía, balística, caligrafía, bioquímica y medicina forense. Al Laboratorio le corresponde la investigación técnico-policíaca de los delitos.

En el Capítulo Sexto del Título Tercero dedicado a la organización del Ministerio Público, se regula a la Policía Judicial, con lo que ella, en la presente Ley, forma parte del Ministerio Público. La regula de la siguiente manera: "Artículo 34. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 constitucional, la Policía Judicial es órgano auxiliar del Ministerio Público para la persecución de los delitos y la ejecución de las órdenes judiciales correspondientes.

"Artículo 35. La Policía Judicial tendrá un Jefe, un Subjefe, los Jefes de Grupo y el número de agentes necesarios para realizar su misión constitucional. Contará así mismo con el personal suficiente para auxiliar al Ministerio Público en las demarcaciones de policía y para el cumplimiento de las demás atribuciones que le señalan esta Ley, el Código de Procedimientos Penales y las disposiciones aplicables.

"Artículo 37. Las órdenes a que se refiere el artículo 34 de esta ley serán transmitidas a la Policía Judicial

precisamente por conducto del Procurador General."<sup>27</sup>

A pesar de los adelantos en la organización de la función de policía judicial, creemos que este último artículo representa un retroceso, pues al Ministerio Público, que realiza la función de investigación, se le quita la facultad de tener bajo sus órdenes inmediatas a la Policía Judicial. De esta forma se complica la forma de dar órdenes a los agentes; se establece una estructura piramidal, que se tiene hasta la fecha, lo que creemos redundante en un entorpecimiento de la administración de justicia.

En el Título Cuarto, "Del funcionamiento del Ministerio Público", se señala el papel importantísimo que debiera jugar esta institución en la investigación del delito, al respecto se señala: "Artículo 38. Para la persecución de los delitos el Ministerio Público tomará la intervención que le concierne inmediatamente que tenga conocimiento de un hecho delictuoso, practicando sin demora las primeras diligencias tendientes a la comprobación del cuerpo del delito y la responsabilidad penal de los indiciados y ejercitando ante los tribunales las acciones penales correspondientes.

"Artículo 39. Tan pronto como el Agente Investigador tenga conocimiento de un delito, dará aviso al Laboratorio Científico de Investigaciones, iniciando desde luego la averiguación correspondiente que se practicará bajo su dirección, por lo que toca a la técnica jurídica, y bajo la dirección del Laboratorio, en cuanto a la técnica policiaca se refiere, siendo auxiliados ambos por la Policía Judicial."<sup>28</sup>

En el artículo 39 se encuentra, creemos, el inicio de la desnaturalización de la función investigadora del Ministerio Público, al convertirlo en un investigador de escritorio.

d. Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales de 1954

En la Ley que nos ocupa, aparece por primera vez la Dirección de la Policía Judicial, que en la anterior Ley Orgánica sólo era considerada como jefatura. Según el artículo 3º en su última parte señala que todo el personal adscrito a la Dirección de Investigaciones, por la naturaleza de las funciones que desarrollan, forman parte de la Policía Judicial.

El Título Tercero dedicado a la Dirección General de Investigaciones, en su Capítulo único, en el artículo 25 establece: "Son facultades de la Dirección General de Investigaciones: I. Practicar las averiguaciones previas en el Distrito Federal y, en su caso ejercitar la acción penal,"<sup>29</sup>

En esta Ley se quita, definitivamente, la función de policía judicial al Ministerio Público, la cual, como veremos

26 Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales. Op. *cil*, pp. 122y 123

27 Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales. Op. *cil*, p. 127

28 Ley Orgánica del Ministerio Público del D.yT. E, de 1929, p. 127

29 Ley Orgánica del Ministerio Público del D. y TE, de 1954. Op. *cil*, pp. 143y 149.

se le atribuye en exclusividad al órgano de Policía Judicial.

En el artículo 30 se establece la estructura del Departamento de Servicios Periciales que es el heredero del Laboratorio Científico de Investigaciones. Se encuentra ya mejor estructurado que el antiguo Laboratorio.

En cuanto a la función de la Policía Judicial, se establece en el artículo 37 que dice: "La Policía Judicial del Distrito y Territorios Federales, como órgano auxiliar del Ministerio Público del orden común, tiene a su cargo:

I. Investigar los hechos delictuosos de que tenga conocimiento ya sea acatando instrucciones del Ministerio Público, o bien mediante denuncias o querellas que di rectamente se le presenten;

II. Buscar las pruebas de la existencia de los delitos y las que tiendan a determinar la responsabilidad de quienes en ellos participen;..."<sup>(30)</sup>

A partir de este momento, en las leyes secundarias la función de investigación, y de hecho, queda a cargo exclusivamente del órgano de Policía Judicial.

e. Leyes Orgánicas de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal de 1972, 1977, 1984 y 1987

En cuanto a las funciones del Ministerio Público Investigador, y de la Policía Judicial, no cambian en lo sustancial.

En la Ley de 1972 se cambia el nombre a la Ley, pues se señala que ella no organiza únicamente al Ministerio Público, sino también a los Servicios Periciales, a la Policía Judicial y a los Servicios Sociales, entre otros.

## 2. Leyes Orgánicas de la Procuraduría General de la República

a. Ley de Organización del Ministerio Público Federal y Reglamentación de sus Funciones, de 1909

El desarrollo de las leyes federales es paralelo al de las leyes del fuero común analizadas. En cuanto a la primera Ley Federal tuvo como fin primordial establecer la separación entre el Poder Judicial y el naciente Ministerio Público, como ya apuntamos, esta última Institución no fue regulada por la Ley de Organización de Tribunales de 1880. La función de Policía Judicial sigue estando en manos del órgano judicial.

b. Ley de Organización del Ministerio Público Federal y Reglamentación de sus funciones de 1919

Esta Ley, al igual que la de 1919, relativa al orden común, sigue haciendo uso de la policía común para

ejercer la función de policía judicial. Así se establece en los artículos 3º y 7º. La función de policía judicial, se establece para el Ministerio Público en el artículo 18, que establece: "Son atribuciones y deberes de los Agentes del Ministerio Público:

II. Ejercitar la acción penal desde las primeras diligencias de investigación de los delitos del orden federal, solicitando las órdenes de aprehensión contra los reos, buscando y presentando las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos, haciendo que los juicios se sigan con toda regularidad, para que la administración de justicia sea pronta y expedita y pidiendo la aplicación de las penas que corresponden;..."<sup>(31)</sup>

En el Título III, Capítulo único "Disposiciones Generales", el artículo 43 estipula: "La Policía Judicial de la Federación dependerá del Ministerio Público Federal, tendrá un Jefe que residirá en la ciudad de México y los empleados subalternos que determine la Ley."<sup>(32)</sup>

c. Ley Reglamentaria del Artículo 102 de la Constitución de la República de 1934

El artículo 2º señala que la Policía Judicial estará bajo la autoridad y mando del Ministerio Público, pero no se especifican las funciones de ella.

d. Ley Orgánica del Ministerio Público Federal Reglamentaria del Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1942

En el Título Cuarto, Capítulo único "De la Policía Judicial Federal" en los artículos 30 a 38 se regula la organización y funcionamiento de la policía judicial federal. En esta Ley ya se regulan las funciones de policía, que en Leyes anteriores no había sido precisada. El artículo 30 establece que la policía judicial recibirá querellas o denuncias, investigará los hechos, buscará las pruebas de la existencia de los delitos del orden federal y de la responsabilidad de quienes en ellos participen, practicará las averiguaciones previas.

En el ámbito federal la función persecutoria de los delitos, a partir de la investigación de los mismos, se le atribuyó prácticamente desde un principio a la Policía Judicial Federal.

En el artículo 32 se establece que los empleados del Ministerio Público podrán ser comisionados por el Procurador, para que desempeñen funciones de Policía Judicial.

e. Ley Orgánica del Ministerio Público Federal de 1955

Aunque en el artículo 1º de esta Ley se establece que es atribución del Ministerio Público Federal perseguir los

30 Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales de 1954., Op. cit., p. 152

31 Ley de Organización del Ministerio Público Federal y Reglamentación de sus Funciones. Op. cit., pp. 263 y 264

32 Ley de Organización..., Op. cit., p. 275

delitos del orden federal con el auxilio de la Policía Judicial, corresponde a ella buscar las pruebas de la existencia de los delitos y las que conduzcan a determinar quienes son los responsables, así lo establece el artículo 35 fracción IV

f. Leyes de la Procuraduría General de la República de 1974, 1984 y 1987

Por lo que se refiere a la función de policía judicial, en estas leyes se encuentra regulada de la siguiente manera:

En la Ley de la Procuraduría General de la República de 27 de diciembre de 1974, en el artículo 46, fracciones I a IV se establece la función de investigación a cargo de la Policía Judicial. Señala que las funciones las desempeñará siempre por encargo y bajo las órdenes del Ministerio Público Federal.

Por su parte, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de 1984, establece una estructura diferente a las anteriores. En ella se trata de considerar a la Procuraduría General de la República en su condición de dependencia directa del Poder Ejecutivo, pese a que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 102, lo ubica en el Capítulo concerniente al Poder Judicial de la Unión; las razones de ello ya las hemos anotado en los capítulos precedentes de este trabajo.

La función persecutoria de los delitos del orden fiscal se regula en el artículo 2, fracción V. La definición de lo que se debe entender por función persecutoria se establece en el artículo 7, y es en su fracción I que se instituye la función de investigación, la cual queda a cargo del Ministerio Público Federal, para reforzar lo anterior, el artículo 14 señala que la Policía Judicial Federal es un auxiliar directo del Ministerio Público; por último, el artículo 22, en la parte conducente señala que: "Conforme a las instrucciones que se le dicten, la Policía Judicial desarrollará las diligencias que deben practicarse durante la averiguación previa..."<sup>(33)</sup>

Con esto último se vuelve a dejar en manos de la Policía Judicial la función de investigar el delito.

#### **IV. La organización interna y el funcionamiento de la Policía Judicial**

##### *1. La organización en grupos especializados*

La organización interna de las corporaciones de la Policía Judicial, en general, ha presentado la siguiente evolución: como apuntamos, en el siglo pasado la función era desarrollada directamente -es decir, en

forma personal por el juez de instrucción; posteriormente realizaban los agentes de la policía preventiva, municipal, auxiliar o cualquier otra de las llamadas policías comunes; más adelante, al menos en el Distrito Federal, dentro de la Policía Preventiva, se formó en 1875 un grupo denominado "agentes secretos" que realizaban dicha función.

Dentro del presente siglo, y en la estructura del Ministerio Público aparece la Policía Judicial como una jefatura y posteriormente como Dirección. Es en esta última fase cuando se formaliza la organización de la Policía Judicial en grupos. En términos generales, podemos afirmar que las policías judiciales, se estructuraron así:

"una Dirección General  
una Subdirección General  
Grupos de investigaciones y aprehensiones  
Grupo para presentaciones  
Guardia de agentes  
Oficinas administrativas"<sup>(34)</sup>

Posteriormente la estructura fue:

"Una Dirección General  
una Subdirección General  
Comandancias:  
Grupos  
Secciones  
Unidades

Guardia de agentes  
Oficinas administrativas"<sup>(35)</sup>

Cada Comandancia estaba integrada por dos grupos, denominados grupo "A" y grupo "B", a su vez, cada grupo estaba constituido por dos secciones; cada sección por dos unidades y cada unidad tenía trece elementos. Las Comandancias contaban, además, con cinco secretarios para auxiliar al personal de investigación. Con esta organización las Comandancias estaban en condiciones de desempeñar las distintas atribuciones y deberes que tenían asignadas.

Hasta el año de 1988, la organización de la Policía Judicial Federal fue la siguiente:

33 Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de 1984, *Revista Mexicana de Justicia, Op. cit.*, p. 438

34 Memoria de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal 1973-1974, México, D.F., 1975, p. 376

35 Memoria de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal 1973-1974, *Op. cit.*, p. 376

"Supervisión General de servicios Técnicos y Criminalísticos

Guardia de agentes

Asuntos internos

Dirección "A" de la Policía Judicial Federal  
Primeras Comandancias Segundas Comandancias Jefaturas de grupo

Dirección "B" de la Policía Judicial Federal  
Primeras Comandancias Segundas Comandancias Jefaturas de grupo

Dirección de Servicios Logísticos de la Policía Judicial Federal

Subdirección de Registros de Operaciones y Estadística

Unidad de Sistema de Evaluación de Resultados  
Unidad de Estadística y Archivo Coordinación Administrativa Unidad de Control de Armamento, Municipales y Equipo

Unidad de Servicios Administrativos"<sup>(36)</sup>

La organización de la Policía ha evolucionado atendiendo a la preponderancia que van adquiriendo

36 Manual de Organización Políticas y Procedimientos Generales de la Policía Judicial Federal, Ed. de la Procuraduría General De la República, México 1986, p. 36

algunos delitos dentro de la sociedad, así dentro de la Procuraduría General de la República se formó la Campaña Permanente Contra el Narcotráfico, desde la década de los cincuenta, respondiendo a las necesidades planteadas por la comunidad internacional en la lucha contra el crimen organizado. Existen también los grupos especializados en asaltos bancarios y en el orden común el grupo de homicidios o de robo de automóviles, etc.

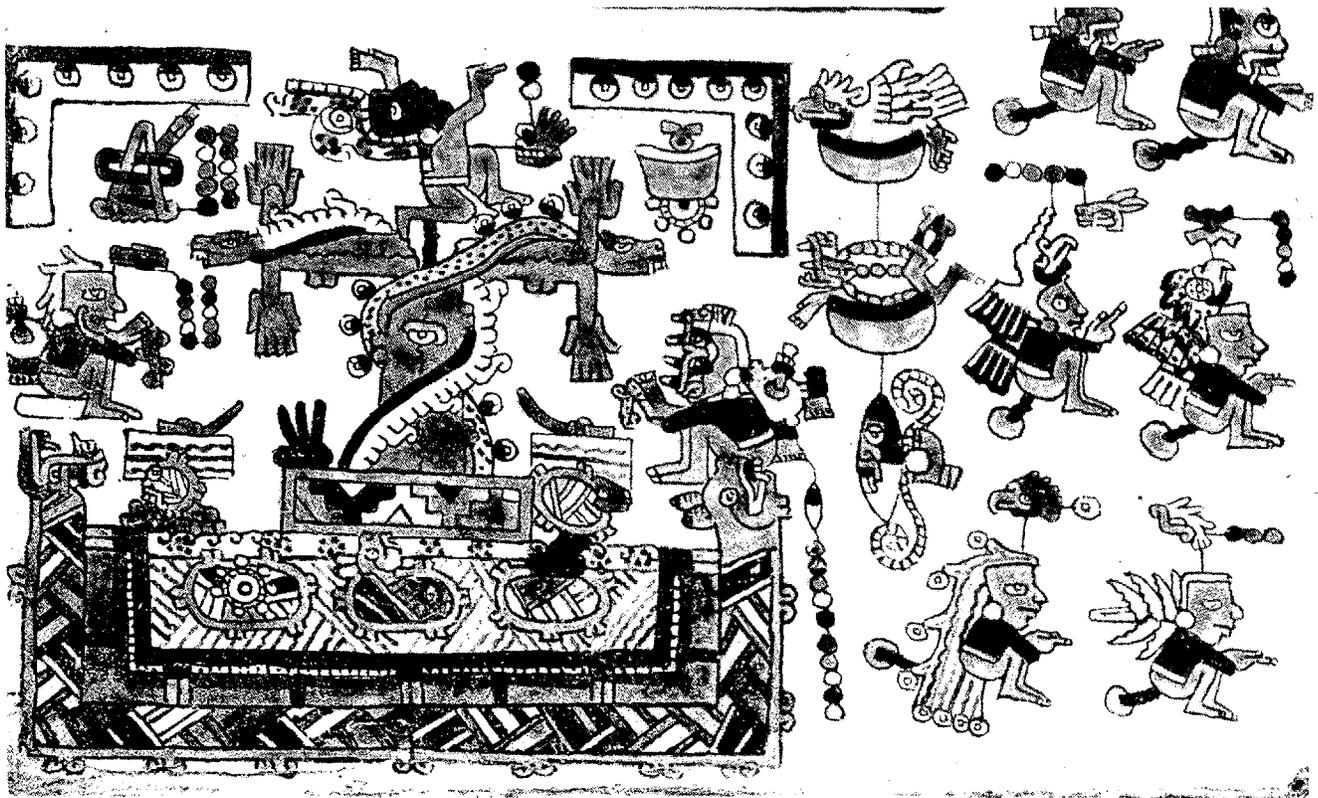
También hemos observado el desarrollo de los servicios periciales, a lo largo de las leyes consultadas, y aunque no se han podido integrar de lleno a la labor de investigación de los delitos -básicamente por cuestiones presupuestarias y a falta de personal técnico especializado-, la labor científica acabará por imponerse a la nada despreciable intuición policiaca.

## 2. El funcionamiento

### 2.1. La técnica policiaca

De conformidad con el Dr. Rafael Moreno González, los pasos fundamentales del método científico aplicados en la investigación criminalística son:

- a. La observación, que define como una percepción intencionada e ilustrada; intencionada, porque se hace con un objetivo determinado, e ilustrada, porque va guiada de algún modo por un cuerpo de conocimiento. La observación debe ser metódica, completa, profunda, minuciosa, reiterativa y objetiva.



b. La descripción que nos ayuda al profundo conocimiento de los objetos o hechos; debe ser metódica, completa y minuciosa.

c. La hipótesis que es una proposición enunciada para responder tentativamente a un problema; debe reunir los requisitos siguientes: lógica mente consistente, científicamente fundada y empíricamente contrastable.

d. La experimentación. El experimento científico es la más rica de todas las formas de experiencia humana: añade a la observación el control de ciertos factores con base en supuestos teóricos y, cuando es preciso, supone medición. Debe ser: planificada y controlada.

e. El resultado. Al ejecutar un experimento es muy importante prestar atención cuidadosa a todos los detalles y tener objetividad al interpretar los resultados. El resultado hay que exponerlo de una manera clara, precisa y sintética.

f. La conclusión, que debe relacionar las diversas partes de la argumentación, unir las ideas desarrolladas. Debe ser razonada, clara y precisa.<sup>(37)</sup>

La técnica descrita es válida para las pruebas y experimentos realizados en el laboratorio de criminalística y en la mayoría de casos en que los delitos ya se han cometido, sin embargo, existen también dentro de las funciones de la policía judicial la investigación de personas que se supone van a cometer delitos, pero aún no los han cometido. En este caso es necesario preparar e iniciar el caso, allegarse información de qué va a suceder, cómo va a suceder, cuándo se realizará, en qué lugar, a qué hora, quiénes van a intervenir; realizar entrevistas e interrogatorios; realizar operaciones de vigilancia y, en su caso registro de personas o domicilios.

Todo ello debe tener en cuenta la policía judicial al realizar su labor, sin olvidar que se enfrentan a personas peligrosas, armadas y dispuestas a morir antes que entregarse. Por su parte, la policía judicial debe capturar a las personas con vida, lo que hace su trabajo sumamente delicado y peligroso.

## 2.2. Los informantes

El informante o informador es una persona que proporciona datos para investigar un delito ya cometido, o bien, información sobre un hecho que está por cometerse, a una persona u organismo encargado de aplicar las leyes.

Los informantes se han clasificado en: ciudadanos promedio, personas con función de policías en otras

instituciones o dependencias, personas trastornadas y criminales o personas asociadas a ellos.

A pesar de los esfuerzos que se han realizado en las mejores policías del mundo, los informantes no han podido ser desplazados del mundo de la policía, quizá por representar un menor gasto en tiempo y en dinero para la administración de justicia, sin embargo, el uso de estas personas por los organismos policiales ha traído consecuencias nefastas para la policía, debido fundamentalmente a la rebeldía de ellas y que, en no pocas ocasiones, sienten que saben mucho más de técnica policiaca que el propio policía, lo cual, en muchas ocasiones, por desgracia, también resulta ser cierto.

El informante suele ser un habitante del lugar donde se cometen los hechos delictivos, conoce a la gente del lugar y la gente del lugar lo conoce a él, por lo que no sospechan de su presencia en un determinado lugar. Conoce los movimientos de los delincuentes y sus socios, su manera de pensar y de actuar, por lo que se han hecho indispensables en la función de investigación de los delitos.

En algunos países se acostumbra pagar a los informantes, con dinero que sale del presupuesto. En México no es posible, no existe partida presupuestal para realizar este tipo de pagos, este es uno de los graves factores de la corrupción en México.

## 2.3. Las madrinas en la policía judicial

Este personaje tristemente célebre es una degeneración del informante. Consiste en una persona que realiza funciones de policía judicial, como aprehensiones, investigaciones, etc., sin estar formalmente contratados en una institución policiaca. Esta figura surge en virtud de la existencia de policías que no realizan su trabajo por ineficiencia o incapacidad; también en virtud de que existen comandantes o jefes de grupo que prefieren trabajar con "gente de su confianza". El problema grave que surge con la utilización de estas personas es que son las que extorsionan directamente a los delincuentes y en no pocas ocasiones a ciudadanos no delincuentes.

## V. Los mecanismos de control

### 1. Las Contralorías Internas de las Procuradurías

Dentro de las funciones asignadas a las contralorías internas de las dependencias, se encuentran: a. Organizar, instrumentar, y coordinar los sistemas de control de las respectivas dependencias. Se sujetan a los lineamientos establecidos por el titular de la particular procuraduría y a los establecidos por la Contraloría General respectiva.

En ocasiones, existen mecanismos internos de control dentro de la policía judicial, un tanto independiente de la contraloría interna de la procuraduría. También,

37 Moreno González, Rafael L., *El método científico y la investigación criminalística*, México 1974, págs. 3 a 5

cuando existen dependencias especializadas, como es el caso de la Campaña Permanente Contra el Narcotráfico, se da la existencia de organismos de control internos. Teóricamente estos mecanismos se establecen para llevar un control exacto, minucioso y rápido de las funciones que tienen obligación de realizar. En la realidad, en la mayoría de las ocasiones, sirven para encubrir el mal funcionamiento de la dependencia que controlan.

Otra de las funciones específicas de control es: Formular, con base en los resultados de que las supervisiones y auditorías realizadas, las observaciones y recomendaciones procedentes, estableciendo el seguimiento correspondiente.

Una función similar se tiene en el área de la Campaña permanente contra el narcotráfico, donde a Dirección de Localización, Verificación y Destrucción de Plantíos, tenía como función la de supervisar y controlar la destrucción de plantíos y laboratorios de estupefacientes, psicotrópicos y otras sustancias nocivas y peligrosas para la salud, y la destrucción o entrega -hay que recordar que en el sexenio pasado se le entregaban al Ejército, directamente a la Secretaría de la Defensa, grandes cantidades de droga para su destrucción-, a la autoridad competente de las sustancias y demás objetos decomisados.

Otra forma de llevar el control por parte de estas dependencias es a través de la atención a quejas y denuncias formuladas por el público, relativas al incumplimiento de las obligaciones de servidores públicos de la Procuraduría. Creemos que esta es una de las formas más eficientes de control, cuando se establecen los mecanismos idóneos para allegarse, la propia institución, las quejas del público. Ello implica que no se debe esperar que el público vaya a la Dependencia a interponer la queja, hay que ir donde se encuentra el posible quejoso. Tal fue el caso, en el sexenio pasado, de las comparecencias del Ministerio Público y la Policía Judicial Federales, ante la comunidad y el Ministerio Público Federal Itinerante, ambas estrategias que pueden servir de control a la función de la Policía Judicial. De estas figuras hablaremos más adelante.

## 2. La Descentralización en la Procuraduría General de la República

La descentralización en la Procuraduría General de la República tuvo como base legal el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, el Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia del Poder Ejecutivo Federal, para el mismo periodo, y la Ley Orgánica de la Procuraduría.

En el Plan Nacional de Desarrollo se expresó "La descentralización de la vida nacional ha surgido como un reclamo vigoroso del pueblo mexicano a todo lo largo de territorio. El centralismo se ha convertido en un obstáculo que distorsiona la democracia, profundiza la desigualdad y frena el desarrollo armónico de las diferentes regiones y zonas del país. Por ello el plan propone una política de descentralización que fortalezca y perfeccione el Sistema

Federal, a la vez que conduzca a una plena movilización social de la enorme reserva de talento, re cursos y voluntad de la provincia mexicana...La política de descentralización de la vida nacional comprende dos dimensiones diferentes, aunque estrechamente relacionadas: por una parte, la desconcentración territorial y la reordenación de la economía nacional, y, por otra, la des centralización de funciones y de recursos entre niveles de gobierno y la ampliación de la participación popular en la definición de políticas y programas".<sup>(38)</sup>

Por su parte el Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia tenía entre uno de sus propósitos: "Avanzar conforme a las posibilidades y circunstancias, en los procesos de descentralización y desconcentración de los órganos administrativos y jurisdiccionales que procuran e imparten justicia, para apoyar, también de este modo, el debido acceso de la población a estos servicios".<sup>(39)</sup>

Con el Plan de descentralización de la Procuraduría se fortalecieron los mecanismos que aseguraron que las tareas públicas fueran eficientes y sirvieran a los propósitos de la política de desarrollo y se lograra mayor participación de la ciudadanía en la procuración de justicia. La cercanía de unidades de la Procuraduría permitió el arraigo de la Institución en la Comunidad y que se cumpliera mejor con las funciones encomendadas.

Hoy día, la columna vertebral en la estructura nacional de la Procuraduría de la República se forma con las Delegaciones de Circuito. La creación de dichas Delegaciones, a su vez permitió importantes avances en múltiples sentidos, entre ellos la reducción de las oficinas centrales y la expansión territorial de las Agencias del Ministerio Público Federal. De esta manera se logró una mayor interlocución con el Poder Judicial Federal en los Estados, por parte de la Policía Judicial y del Ministerio Público.

Con la creación de las Delegaciones de Circuito se delegaron atribuciones y se asumieron responsabilidades. Igualmente se favoreció el debido control de las tareas de la Dependencia, control imposible, si todas las instancias de mando residían en la ciudad de México.

En cuanto a las funciones de la Policía Judicial, cuando dicho órgano se encuentra desconcentrado, dependen del delegado de circuito en cuya circunscripción se encuentren adscritas. Esto ratificó la intervención de los Delegados de Circuito como autoridades del Ministerio Público Federal, en las tareas policiales, y al mismo tiempo responsabilizó a los Delegados sobre la actuación de la Policía Judicial en el campo de su competencia territorial.

38 Fragmento del Plan Nacional de desarrollo, mencionado en *Sistema de Desconcentración de la Procuraduría General de la República*, Ediciones de la PGR, México 1986, pp. 4 y 5

39 Fragmento del Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia, *Op. cit.*, p. 5



La estructura de una Delegación de Circuito era la siguiente:

La Delegación de Circuito a cargo del Delegado;

A un mismo nivel:

La Subdelegación Técnica y la Subdelegación Administrativa, la Comandancia de Policía y la Coordinación de la Campaña Contra el Narcotráfico. Hoy día existe también un subdelegado de Participación Social.

Del Subdelegado Técnico dependen los Agentes del Ministerio Público adscritos a las agencias y a los Tribunales Unitario y Colegiado de Circuito.

Del Subdelegado de la Campaña dependen los pilotos, navegantes, mecánicos, radiooperadores y demás personal técnico y administrativo.

Del Subdelegado Administrativo depende una jefatura de departamento y plazas administrativas.

Del comandante de la Policía Judicial los policías judiciales

Del Subdelegado de participación social, depende el personal de participación social que, frecuentemente resulta ser con especialidad de trabajo social.

El Agente del Ministerio Público Federal Itinerante es conveniente que quede bajo la dependencia directa del Delegado de Circuito.

### *3. El Ministerio Público Federal Itinerante, Su junción de control de la Policía Judicial*

El Agente Itinerante tiene como función dar audiencias a la población en aquellos lugares donde no existe

Agencia del Ministerio Público Federal. Se pretende que la presencia de este personaje sea periódica y en el mayor número de poblaciones para llevar a cabo funciones propias de su atribución y otras de participación social. En la práctica se vio su utilidad también para recibir las quejas en contra de la policía judicial que no se conocían en la sede de la delegación en virtud de lo alejado que se encontraba de dichas poblaciones.

### *4. Las comparecencias del Ministro Público y la Policía Judicial ante la comunidad*

Otro excelente medio de control de estas instituciones a nivel federal, lo constituyeron las comparecencias de éstas ante la comunidad. El representante de participación social, hoy subdelegado de la misma dirección, organiza una presentación, invita a autoridades locales y publicita la reunión a fin de que asista el mayor número de ciudadanos. El mayor inconveniente es la propia incredulidad de la población, sin embargo, en el sexenio pasado ella se pudo superar en gran medida. En dichas comparecencias nos percatamos que la mayoría de las denuncias no iban encaminadas en contra de la Policía Judicial o el Ministerio Público, sino en contra de las autoridades locales. Esto no quiere decir que no existieran malos elementos en las instituciones primeramente señaladas, únicamente se señala que las quejas se presentaban en un menor número.

Observamos como la estructura de control planeada en la Procuraduría General de la República era bastante compleja. En el sector central se establecía por la Supervisión de Servicios Técnicos y Criminalísticos y la Contraloría Interna, que en un momento tuvo bajo su mando a la Visitaduría General y a la Auditoría, lo que

hacia de la Contraloría Interna un órgano de control tal.

Dentro de la Delegación de Circuito, el control se establecía por el Delegado de Circuito, el Subdelegado Técnico, auxiliados por el Ministerio Público Federal Itinerante y el representante o Subdelegado de Participación Social.

### Conclusiones

1 La función investigatoria de los delitos comprende básicamente el recabar las pruebas que tiendan a comprobar el cuerpo de los delitos y a acreditar la probable responsabilidad de las personas que intervienen en ellos y la forma en como intervienen en su comisión.

2 La persecución de los delitos, desde el punto de vista legislativo, está dividido en dos fases: la persecución ante tribunales, la cual esta reglamentada en los Códigos de Procedimientos Penales y en las Leyes Orgánicas de las Procuradurías; y la persecución fuera de tribunales, que precede a la anterior, y que el legislador no se ha atrevido a reglamentar.

3 La función de Policía Judicial corresponde a la persecución fuera de tribunales y constituye la parte inicial de la función persecutoria de los delitos, que por mandato constitucional, está en manos del Ministerio Público en forma monopólica.

4 La función de investigación es una de las partes más importantes del procedimiento penal, y es realizada en forma exclusiva por el órgano auxiliar del Ministerio Público, la Policía Judicial. Sin reglamentación, sin la vigilancia directa del Ministerio Público, parece un contrasentido que actué en forma independiente.

5 El legislador debe establecer la reglamentación de dicha actividad, pero mientras se logra romper con los vicios ancestrales que la forma de trabajar ha traído consigo, se debe evitar que la policía siga cometiendo arbitrariedades.

La mayor de ellas, como sabemos, es que se detenga a ciudadanos bajo el pretexto de investigar un delito; o bien, efectuar allanamiento en virtud de haber sido delatados los habitantes, o bajo el supuesto de buscar pruebas de la existencia de algún delito.

La forma actual de evitar las arbitrariedades, es dando mayor énfasis al amparo en materia penal y castigar con punibilidades altas a las autoridades que ordenan, o fomentan, el modo arbitrario de actuar de la policía represiva.

### Bibliografía

1 DUBLAN, MANUEL Y LOZANO, JOSE MARIA *De las Disposiciones Legislativas o Legislación Mexicana*, Editorial Legislación Mexicana, México, 1899 Tomos 6,10,12,15 y 28

2 GARCIA RAMIREZ, SERGIO. *Curso de Derecho Procesal Penal*, Editorial Porrúa, Tercera Edición., México 1980

3 MORENO GONZALEZ, RAFAEL L. *El Método Científico y la Investigación Criminalística*. Editorial Talleres de Offset Publicitario, México, 1974

4 *Revista de Derecho Penal Contemporáneo*, No. 23, México noviembre y diciembre de 1967, Facultad de Derecho, Seminario de Derecho Penal.

5 *Revista Mexicana de Justicia* 84, No 1, Volumen II, enero-marzo 1984., Ediciones de la Procuraduría General de la República.

6 *Los Derechos del Pueblo Mexicano*, Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, L Legislatura. Segunda Edición, México 1978, Tbmos I, II y IV

7 *Apuntes y Documentos para la Historia de la Procuraduría General de la República*. Ediciones de la PGR., México 1987

8 Memoria de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, México 1973-1974

9 *Sistema Integral de Desconcentración de la Procuraduría General de la República*, Ediciones de la PGR. México 1986

10 *Manual de Organización de las Delegaciones de Circuito*. Ediciones de la PGR., México 1987

11 *Manual de Organización, Políticas y Procedimientos Generales de la Policía Judicial Federal*. Ediciones de la PGR. México 1983

### Leyes consultadas

1 Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, de 22 de octubre de 1814., artículos 206 a 208

2 Ley para el Arreglo de la Administración de los Tribunales y Juzgados del Fuero Común, de 16 de diciembre de 1853, artículos 244 a 282

3 Ley para la Organización del Ministerio Público, de 19 de diciembre de 1865, artículos 1 a 6 y 33 a 41

4 Ley de Jurados en Materia Criminal para el Distrito Federal, de 15 de junio de 1869, artículos 6 a 23

5 Reglamento de Policía de la Ciudad de México y del Distrito Federal, de 15 de abril de 1872, artículos 105 a 109

6 Código de Procedimientos Penales de 1880, artículos 1 a 28

7 Código de Procedimientos Penales para el Distrito y Territorios Federales de 1891, artículos 8 a 12

8 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

9 Leyes Orgánicas de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (con diferentes nombres) de 1903,1917,1929,1954,1972,1977,1984 y 1987

10 Leyes Orgánicas de la Procuraduría General de la República de 1909, 1919, 1934, 1942, 1955, 1979, 1984 y 1987