

NECESIDAD DE REGULAR LA ACTIVIDAD DE LA POLICÍA JUDICIAL COMO AUXILIAR DEL MINISTERIO PÚBLICO EN LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN QUINTANA ROO

Salvador Bringas Estrada

Introducción

EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE NUESTRO PAÍS INTEGRA UN TODO ÚNICO QUE PUEDE DENOMINARSE SISTEMA JURÍDICO MEXICANO EL CUAL a su vez se encuentra conformado por múltiples subsistemas en donde encontramos el de procuración de justicia, y dentro de éste se encuentran otros subsistemas como el de investigación de los delitos.

El marco jurídico de la función policial en el estado de Quintana Roo carece de reglamentación y de manuales de operación que fundamenten una investigación de carácter especializado o científico, lo cual incide en una ineficiente procuración de justicia, puesto que la carencia de dichos manuales hace que la actividad investigadora de la Policía Judicial sea empírica y poco científica propiciando con ello falta de certeza jurídica, principalmente para los agraviados en los distintos delitos que se cometen, y ocasiona debilidades en la integración de la averiguación previa y crea condiciones de impunidad que impiden una adecuada procuración de justicia.

Es pertinente regular la actividad investigadora del Ministerio Público dentro de

la averiguación previa, ya que actualmente en el estado de Quintana Roo la procuración de justicia es una función propia del Ministerio Público; la Policía Judicial, como su auxiliar, requiere contar con una normatividad acorde con las funciones y requerimientos del Ministerio Público para lograr obtener el acreditamiento del cuerpo del delito y la presunta responsabilidad.

Que la Policía Judicial no cuente con normatividad crea condiciones que en muchas ocasiones permiten niveles de impunidad por falta de lineamientos específicos para realizar la investigación.

En el estado de Quintana Roo es evidente que el servicio de procuración de justicia se encuentra en una situación de falta de sistematización normativa en lo relativo a las funciones propias de investigación de la Policía Judicial, por lo que no puede cumplirse de manera objetiva el papel de auxiliar del Ministerio Público.

Lo anterior nos llevó a las preguntas siguientes: ¿la función integradora de la Policía Judicial es congruente con la función de procuración de justicia que corresponde al Ministerio Público? ¿Debe existir congruencia entre ambas funciones para lograr una adecuada

procuración de justicia? ¿Es la falta de normatividad la que propicia dicha incongruencia? ¿Debe sistematizarse normativamente la actividad de la Policía Judicial y del Ministerio Público?

Una de las funciones del Estado es la de otorgar a la sociedad seguridad. El servicio de la seguridad pública, de acuerdo con la Ley que establece las Bases de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública, se define "no sólo como una función que comprende las actividades ejecutivas de prevención, sino también las acciones sustantivas de investigación y persecución, para que los delincuentes sean enjuiciados, sancionados y readaptados conforme a las leyes..."¹

Se refiere a todas aquellas actividades encaminadas a prevenir y disminuir las infracciones y delitos, así como las acciones que realiza el Ministerio Público a través de la Procuraduría de Justicia, las autoridades administrativas responsables de la readaptación social del delincuente y la adaptación del menor infractor; asimismo, la labor de las instituciones encargadas de la protección de instalaciones y servicios estratégicos del país, y, en general, todas las que realicen directa o indirectamente las dependencias y entidades que deban contribuir a los fines de la seguridad pública en nuestro país.

El concepto se refiere a una función. Debe ésta entenderse en materia de justicia, ya sea de procuración o de administración; en materia criminológica y de política criminal, la cual encierra o comprende también actividades ejecutivas de prevención, acciones de investigación, acciones de persecución.

En cuanto a las acciones de investigación, acciones de persecución, nos preguntamos: ¿cuáles? ¿Por quién? ¿Bajo qué técnica y metodología? Por la Policía Judicial y por el Ministerio Público. Ninguno de los dos manejan técnicas de investigación; se requiere especializarlos, profesionalizarlos y actualizarlos, ya que toda su actividad en materia de procuración se enmarca sin ninguna acción específica ni metodológica e incluso, en algunos casos, instrumental en materia de investigación.

¹ Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Poder Ejecutivo Federal, Editorial Talleres Gráficos de México, Exposición de Motivos, México, octubre 1995, pp. 7-8.

Por lo que se refiere al concepto de justicia, es un término histórico al que cada pueblo le fue dando su propio significado.

En la antigua Grecia, Sócrates (469-399 a. C.) la concibe como una virtud (*areté*). Sócrates afirma que la ciencia es el camino de la virtud; para él, el sabio es el virtuoso, porque el sabio ha superado el error y la ignorancia obteniendo el verdadero concepto de la virtud, cultivando al hombre como un ser moral; de ahí deduce que el hombre sabio es bueno, justo y feliz, y el hombre desorientado es injusto, hace el mal y es infeliz.

Platón, al interpretar las ideas de Sócrates sobre la *areté*, conceptúa a la justicia como una virtud y a la injusticia como un vicio del alma.

La justicia es definida por Ulpiano como "*Est constans et perpetua voluntas jus suum cuique tribuendi*" (es la constante y perpetua voluntad de dar a cada quien lo suyo). Para Aristóteles, "la justicia parece ser una especie de igualdad y la amistad encierra también igualdad, a no ser que el proverbio que dice 'amistad es igualdad' fuere falso". Jeremías Bentham argumenta que la justicia es hacer la mayor felicidad posible para el mayor número de personas.

De lo anterior podemos concluir, al igual que Benítez Treviño, que la justicia no se define, se practica; por ello se habla del concepto procuración de justicia, la cual podemos decir que es una actividad del Estado con múltiples aspectos sociales y jurídicos destinada a proteger los bienes y valores que hacen posible la convivencia humana, y que integra un todo sistemático integrado por normas y órganos de la administración pública que tienen por objetivo la justicia social.

El concepto de policía. Naturaleza jurídica de la Policía Judicial

Por Policía Judicial se entiende al cuerpo de policía que tiene por objeto la averiguación de los delitos y la persecución de los delincuentes, ordenada por el Ministerio Público en algunos países como México, y en otros, encomendada a los tribunales.²

En la lucha contra el delito y el estado peligroso, el Estado requiere con urgencia in-

² Marco Antonio Díaz de León, *Diccionario de Derecho Penal*, México, Porrúa, 2000.

tegrar una auténtica y eficaz policía judicial, que con un claro sentido de responsabilidad y una preparación adecuada, sirva para investigar y prevenir los delitos".

Alcalá Zamora y Levene (*Derecho Procesal Penal*, t. I, pág. 363) explican que "para conseguir resultados satisfactorios, hace falta, ante todo, diferenciar de una manera tajante la Policía gubernativa (de seguridad o vigilancia) y a la Fuerza pública; es necesario que quienes la integran posean o adquieran la indispensable preparación en Criminología y Criminalística, que será la que les permita desenvolverse con eficacia y sin tener que recurrir a los métodos censurables de que hace poco hablamos; es indispensable además, que los Códigos procesales penales delimiten con exactitud sus derechos y obligaciones, tanto en la prevención de los delitos y en las diligencias del periodo previo o preliminar, como en las que lleven a cabo por encargo del instructor una vez iniciada la fase propia judicial del enjuiciamiento penal; por último, todo exceso o abuso policiaco deberá ser sancionado rápida y ejemplarmente, en la forma que por su gravedad corresponda".³

En nuestro país, de conformidad con el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, "la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliara con una Policía que estará bajo la autoridad y mando inmediato".

Con base en la disposición constitucional antes mencionada, en la investigación de los delitos intervienen principalmente el Ministerio Público, y para ello se apoya en la colaboración que le proporciona la Policía Judicial, actividad esta que se desarrolla principalmente mediante la averiguación previa, en tanto se indaga para comprobar el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad del inculgado, dado lo cual el Ministerio Público está en posibilidad de ejercitar la correspondiente acción penal contra los presuntos responsables.

Por su parte, Marco Antonio Díaz de León define al Policía como, del latín *politia*, organización política, administración, que a su vez proviene del griego *politeia*, perteneciente al gobierno de la ciudad.⁴

³ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, tomo IV, México, Porrúa, p. 2734.

⁴ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, México, Porrúa, p. 267.

En la legislación nacional, tanto federal como de las entidades federativas, existen numerosos organismos policiacos, unos de carácter general y otros especializados, como son: Policía Federal Preventiva; Policía Federal Forestal; Policía Fiscal Federal; Policía Marítima y Territorial; Policía Militar; en tanto cuerpos policiacos de carácter general funcionan la policía preventiva y la policía judicial, la primera para vigilar el orden de las poblaciones y ciudadanos, y la segunda como auxiliar del Ministerio Público y de los organismos judiciales en la investigación de los delitos.

En relación con esta última debemos mencionar las policías judicial federal, judicial del Distrito Federal, judicial militar y las 31 corporaciones de policía judicial o ministerial que corresponden a cada una de las entidades federativas que integran la República Mexicana, con organización y características similares.

La función investigadora. La investigación de los delitos

La investigación criminal es el instrumento técnico por el cual el responsable de la misma (el investigador) puede descubrir los hechos necesarios y suficientes para poder perseguir los delitos y a sus autores con eficacia y conforme a la ley. Su ingrediente fundamental es, pues, la información, que ha de responder a un proceso lógico, integrado por varias fases: recopilación de la información, ordenación de la información, clasificación de la información, sistematización de la información, discriminación de la información y conclusiones.

El desarrollo de todas estas fases integra precisamente la tarea fundamental del investigador; para ello debe estar capacitado, acumular experiencia y seguir los lineamientos de una metodología específica para la investigación de los delitos.

El responsable directo de la investigación criminal es el Ministerio Público y sus auxiliares inmediatos: la Policía Judicial y los integrantes de los servicios periciales.

El trabajo de investigación se caracteriza por ser reactivo. Esto es, al organizarse y sofisticarse la delincuencia, la investigación, en cuanto a su capacidad de respuesta, ha de fortalecerse y organizarse mejor. El trabajo de la investigación de igual manera se caracteriza por ser proactivo, pues se busca que al de-

tenerse al responsable de la comisión de un delito este no se repita.

El trabajo del investigador debe estar fundado en tres principios básicos: observancia de las garantías individuales y de los derechos humanos, aplicación irrestricta de la ley sustantiva y adjetiva, y uso de métodos apropiados y permitidos.

Esto deriva en que el investigador busca siempre, para garantizar su éxito, medios intrusitos, que le permitan una mayor *movilización*, una eficaz *comunicación*, así como los *mecanismos* que pueda allegarse.

Por su parte, el delincuente busca lo mismo; pero existen diferencias importantes de grado, lo que provoca la desigual lucha entre el investigador y el criminal, misma que puede verse en el siguiente cuadro:

Parte	Presupuestos Legales	Limitaciones	Derechos humanos	Métodos usados
Investigador	Limitados	Garantías Procesales	Respeto	Legales
Delincuente	Ilimitados	Ninguna	Ninguno	Cualquiera

La desigual confrontación entre los responsables de la investigación y la delincuencia puede equilibrarse y dar finalmente el éxito a la sociedad, si a la perseverancia del investigador se agregan las siguientes circunstancias:

1. *Diseño* técnico de los perfiles psicológicos, sociales, culturales, familiares, profesionales y físicos del investigador;
2. *Selección* rigurosa de los aspirantes a investigador, de preferencia con la participación de los medios académicos y universitarios;
3. *Evaluación* permanente de los investigadores en activo para detectar desvíos de la conducta, tendencias a la perversión o *stress* policial;
4. *Capacitación* técnica intensiva para el ingreso al servicio, de orden teórico-práctico, basada en trabajo de aula y laboratorio; simuladores físicos y electrónicos, y trabajo de campo y talleres.

Estos serían los requisitos básicos para el desarrollo de una buena labor de investigación.

El concepto de sistema normativo. Integración

Aunque el uso del término "sistema" con esta acepción es de fecha bastante reciente, la idea

subyacente de lo que hoy llamamos un "sistema" de conocimiento ya tenía vigor en la Antigüedad clásica, y lo que proporcionó el paradigma para esta concepción fue la sistematización de la geometría por Euclides.⁵

A raíz de la idea de sistema es la estructura u organización, la de integración en un todo ordenado que funciona como una unidad "orgánica"

En la segunda mitad del siglo XVII, llegó a ser considerado como un acercamiento particular a un determinado asunto: una teoría o doctrina particular acerca de ese tema articulada en un complejo organizado de hipótesis concordantes, un *nexus veritatum* [...] Lambert y Kant señalaron explícitamente que la idea de sistema se aplicaba por igual a sistemas materiales (por ejemplo, organismos) y a sistemas intelectuales (por ejemplo, cuerpos de conocimientos "orgánicamente" integrados).⁶

Las características del sistema son:

1. Totalidad: unidad e integridad como un todo genuino que abarca e integra sus partes constituyentes;
2. Integridad: comprehensividad: sin resquicios ni componentes faltantes, inclusividad, sin que falte nada que sea necesario;
3. Autosuficiencia: indepen-

⁵ Nicolás Rescher, *Sistematización cognoscitiva*, México, Siglo XXI, 1981, p. 16.

⁶ Nicolás Rescher, *Sistematización cognoscitiva*, p. 17.

dencia, autocontinencia, autonomía; 4. Cohesión: conexión, relación y vinculación de las partes entre sí, coherencia (en uno de sus sentidos), ligazón de las partes, reglas, principios de asociación que lo componen, si se cambian o modifican algunos componentes, los otros reaccionarán a la alteración; 5. Consonancia: consistencia y compatibilidad, coherencia (en otro de sus sentidos), ausencia de discordancia o disonancia interna; colaboración o coordinación armónica entre sus componentes, conservando cada parte su lugar; 6. Arquitectónica: estructura bien integrada de arreglo de partes debidamente ordenadas, generalmente en una disposición jerárquica de subordinación y supraordinación; 7. Unidad funcional: interrelación intencional; racionalidad unificadora o *telos* que encuentran su expresión en ciertos principios sintetizadores de carácter funcional; 8. Regularidad funcional: normicidad y legalidad, ordinalidad de operación, uniformidad, normalidad (conformidad con el curso habitual de las cosas); 9. Simplicidad funcional: elegancia, armonía y equilibrio; economía estructural, pulcritud en la colaboración o coordinación de los componentes; 10. Apoyo recíproco: los componentes de un sistema están combinados bajo la égida de un propósito o un principio común de una manera tal que colaboran mutuamente para la realización de ese propósito; interrelación; 11. Eficacia funcional: eficiencia, efectividad, adecuación a la misión común.

Éstos son los parámetros de sistematización. Un sistema propiamente dicho debe tener todas estas características, si bien no se requiere que las tengan en el mismo grado y, menos aún, a la perfección. En lo relativo a la procuración de justicia podemos decir que efectivamente constituye un sistema que se integra no sólo por normas sino con órganos de la administración pública, que en su conjunto persiguen la procuración de justicia. Sistema que a su vez se integra por varios subsistemas, como el de la investigación criminal que se encuentra en parte a cargo de la Policía Judicial.

El surgimiento de la función policiaca

Los orígenes de la función policiaca (no de la figura como la conocemos hoy) se remontan al antiguo Estado griego, ciertamente destinada a la actividad pública por vocación; o cuando

menos en Atenas los griegos buscaron resolver en el *ágora* (plaza pública) sus problemas cotidianos. Los arcontes, que eran funcionarios públicos, surgieron no sólo para perseguir o poner orden público sino también intervinieron en el juzgamiento; de esa manera participaron en el mantenimiento de la seguridad y el orden público, semejante a la función policiaca.

En Roma surgen los *Nunciatores*, quienes se encargaban de perseguir los delitos; así también surgen los *Curiosee*, quienes pueden ser considerados como el antecedente del Ministerio Público. Lo cierto es que también realizaban actos policiales que, desde luego, eran resueltos por los magistrados.

Entre los siglos XI y XVI, la burocracia recauda ingresos, vigila y regula la actividad de las clases sociales existentes. Con la figura incipiente del policía, con funciones de recaudador y vigilante, en la última etapa del feudalismo se encarga entre otras funciones de la seguridad, la paz y protección de los derechos de la comunidad, por ser el vigilante del servicio público, de la recaudación fiscal, además de ser ojos y oídos del soberano.⁷

En el periodo del Absolutismo, el rey representaba al Estado, a la ley, a la justicia, a los tribunales; toda actividad gira alrededor de él. Durante el periodo de los siglos XII a XVII aparece la figura del procurador. Se da inicio a los fueros, pactos y acuerdos sobre todo en aspectos de seguridad, salubridad e impuestos, obligándose el soberano a dar protección y vigilancia a sus siervos garantizados a través de un cobro, por lo que los siervos se ven obligados al pago de sus impuestos y a obedecer al rey. Surge normatividad de policía en materia de higiene, caminos, mercados.

Historia de la Policía Judicial en México a partir de la época colonial

La organización de la policía en México, sus objetivos fundamentales y antecedentes se encuentran ligados al desarrollo histórico del Ministerio Público; sin embargo, los países que han contribuido a la formación de la policía judicial son España y Francia.

En las diferentes constituciones, leyes y reglamentos creados en el devenir de México,

⁷ Jesús Cerda Lugo, *Derecho de Policía*, México, Colegio de Abogados "Prof. y Lic. Rodolfo Monjaraz Buelna", p. 58.

la institución de la Policía Judicial ha definido su participación como auxiliar del Ministerio Público. Inicialmente la función del policía era la de vigilante del debido cumplimiento de las disposiciones normativas de los bandos de salubridad e higiene, las normas de mercado, así como el pago de los impuestos correspondientes a los comerciantes; aún no se contemplaba, al menos para la policía, la función de protección y seguridad hacia personas y bienes con la que actualmente se identifica.⁸

En la época de Benito Juárez se creó un grupo de policía que se encargaba de la vigilancia de los caminos rurales; de ahí su nombre de "los Rurales" y que de acuerdo con nuestra historia deriva de la actividad de los salteadores de caminos.

Las corporaciones policiacas lo son desde que se tiene la concepción de que vigilan y protegen bienes de la sociedad; pero han sufrido cambios, modificaciones, y muchas, con el espíritu de prestar un mejor servicio a la sociedad, han tenido que crear dentro de ellas áreas que trabajen con mayor eficiencia y discreción: es así como aparece el Servicio Secreto (hoy judicial o ministerial).

Esta policía surge con el propósito de que elementos de las corporaciones investiguen e indaguen en el ámbito delictivo datos e información, lo cual se dificultaría si se identificaran como policías, por lo que tienen que hacerlo de manera discreta o secreta.

En el año de 1993 desaparece la División de Investigación y Prevención de la Delincuencia adscrita a la Dirección de Policía y Tránsito del Distrito Federal, la cual provenía del tristemente célebre Servicio Secreto, dirección que si bien llegó a controlar a la delincuencia muchas veces se violentaban derechos elementales de personas inocentes e inclusive de los mismos delincuentes.⁹

La Dirección Federal de Seguridad fue creada en el sexenio de Luis Echeverría Álvarez, principalmente para vigilar y reprimir todo acto o movimiento de grupos subversivos y de peligro para el gobierno en turno. Ésta desaparece a raíz de que fue contaminada por el narcotráfico y por casi dos décadas los protegió y solapó; inclusive varios de sus ex directores fueron relacionados con los *capos* del narcotráfico en el ámbito nacional e internacional.

Definitivamente el titular de la función policial es el Estado; así se consagra en el artículo 21 constitucional al decir que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, los estados y los municipios en el ámbito de su competencia. Asimismo señala que la actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

Se tiene la Policía Judicial o Ministerial en los estados, cuya competencia se circunscribe a delitos del orden común, y la Policía Judicial Federal, la cual actúa en delitos del orden federal. En nuestro país contamos con 31 entidades federativas, las cuales cuentan cada una de ellas con una Policía Judicial Estatal, agregándole otra por el Distrito Federal, otra más por la Procuraduría General de la República, la cual tiene jurisdicción en todo el país, además de la Policía Judicial Militar, que tiene injerencia también en todo el país, pero en lo referente a cuestiones castrenses. Es así que 34 corporaciones policiacas se encargan de la investigación de los delitos. Las demás corporaciones policiacas son netamente preventivas, pero ello no les impide intervenir coadyuvando con otra área que no sea la propia.

Podemos decir que la clasificación de la Policía Judicial es en Federal y Estatal, con funciones y objetivos específicos:

Surgimiento de la Policía Judicial en Quintana Roo

El 7 de enero de 1971 tomó posesión como gobernador el licenciado David G. Gutiérrez Ruiz. El 3 de abril de 1974 el gobernador Gutiérrez Ruiz declaró que ya era conveniente y necesario erigir el territorio en estado libre y soberano, pues a su juicio la entidad satisfacía los requisitos de población y capacidad económica que señala para ese objeto la Constitución. Al día siguiente reiteró de modo oficial esa iniciativa ante el presidente Luis Echeverría y solicitó asimismo la creación de los municipios libres de Othón P. Blanco (Chetumal), Bacalar, Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos, Benito Juárez (Cancún), General Lázaro Cárdenas (Kantunilkín), Cozumel e Isla Mujeres. El presidente Echeverría aceptó las dos proposiciones.¹⁰

⁸ Jesús Cerda Lugo, *Derecho de Policía*, p. 62.

⁹ Cerda Lugo, *Derecho de Policía*, p. 65.

¹⁰ http://www.quintanaroo.gob.mx/nuestro_estado/2.htm

Mediante decreto de fecha 3 de octubre de 1974 el presidente Luis Echeverría Álvarez reforma el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para incorporar a Quintana Roo como estado a la Federación, y estableciendo en su artículo 16o. transitorio, si no bien la presencia de la policía judicial, sí la relativa a las figuras de la Procuraduría y del Ministerio Público al señalar:

Artículo décimosexto. Mientras se constituye el Poder Judicial de los Estados de Baja California y Quintana Roo conforme a sus respectivas constituciones políticas, la administración de justicia estará a cargo de un Tribunal Superior de Justicia compuesto de tres magistrados y del número y categoría de juzgados que funcionan actualmente. Los magistrados serán nombrados por los gobernadores provisionales, y los jueces por los Tribunales Superiores de Justicia. Los Gobernadores provisionales nombrarán también al Procurador General de Justicia del Estado respectivo y a los agentes del Ministerio Público.¹¹

Sin embargo, la creación del Estado de Quintana Roo no trae aparejada la expedición de las normas que regulen la función de la Procuraduría General de Justicia y las que corresponden al Ministerio Público y en consecuencia a la Policía Judicial, por lo que se seguirán rigiendo por las disposiciones de cuando Quintana Roo era Territorio Federal.

Es hasta el 13 de diciembre de 1975 que se emite la Ley Orgánica del Ministerio Público y se publica el 15 de diciembre del mismo año donde aparece la policía judicial como auxiliar del Ministerio Público, por lo que podemos afirmar que es con esta fecha que surge la Policía Judicial en el estado de Quintana Roo.

En primer término es preciso destacar que la policía judicial como cuerpo de investigación fue creado en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, ya que con anterioridad, y particularmente de acuerdo con los Códigos de Procedimientos Penales de 1880 y 1894, se confirió la función de la policía judicial a los cuerpos preventivos, al Ministerio Público y a los jueces penales, además de otros funcionarios administrativos.

Regulación Constitucional Federal y Local

Bajo el texto de 1917, el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos textualmente señalaba: "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...".¹²

Hasta 1995, el citado artículo 21 contemplaba de manera expresa únicamente como corporación policiaca a la Policía Judicial, brazo derecho del Ministerio Público para la investigación de hechos delictuosos; sin embargo, existía otra serie de dependencias policiacas en el ámbito federal y estatal, muchas de ellas cuestionadas en cuanto a su constitucionalidad, y en el ámbito municipal la única existente es la policía preventiva.

A raíz de la reforma de 1996, el actual artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos textualmente señala: "Artículo 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato...".¹³

Con esta reforma el legislador legitima la existencia de una serie de corporaciones hasta entonces puestas en entredicho por su legitimidad; este dispositivo es una de las normas básicas del sistema de procuración de justicia penal mexicano y se refiere a dos de sus principales instituciones centrales: el Ministerio Público y la Policía Judicial.

El Ministerio Público es el organismo público al que se ha confiado la misión de "descubrir" delitos y promover el castigo de sus autores. El monopolio del ejercicio de la acción penal ha tenido tres elementos constitutivos que aparejan otras tantas potestades exclusivas conferidas al Ministerio Público para integrar su función constitucional de perseguir los delitos.

En primer lugar, compete al Ministerio Público, con exclusión de otras personas o

¹¹ Lorena Careaga Vilesid, *Lecturas básicas para la historia de Quintana Roo*, tomo II, México, Fondo de Fomento Editorial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, 1979, p. 130.

¹² *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, IJ-UNAM, tomo I, 22a. ed., 1998, p. 269.

¹³ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, p. 271.

autoridades, llevar la investigación del hecho punible y de las personas que pudieren ser responsables de éste. A esta indagación se le conoce como averiguación previa.

En segundo lugar, corresponde al Ministerio Público la potestad exclusiva de valorar los resultados de la averiguación previa y determinar si ha comprobado la existencia del delito (*corpus criminis*) y se ha acreditado la probable responsabilidad de alguna persona, a título de autor o partícipe.

En tercer lugar, el monopolio de la acción penal se integra con la potestad exclusiva del Ministerio Público: la facultad de sostener la acción penal ante los tribunales, desde el momento en que se insta la actuación jurisdiccional de estos (consignación) hasta el acto en que concluye el proceso.

Para que el Ministerio Público pueda llevar a cabo la integración de la averiguación previa se auxilia de la policía, y en el caso de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con la reforma, significa que cualquier policía debe auxiliar al Ministerio Público.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo contempla aún el concepto de Policía Judicial: "Artículo 29. 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 del Estado, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél".¹⁴

Cabe mencionar que esta constitución aún conserva el concepto de policía judicial que ha cambiado en algunos estados de la República por el de "policía ministerial", "policía investigadora", "Agencia Estatal de Investigaciones", entre otros, pero deja clara su función de auxiliar sometido a la autoridad y mando del Ministerio Público.

La Ley del Sistema de Seguridad Pública

La Ley tiene por objeto establecer el Sistema Estatal de Seguridad Pública previsto en la Ley General de la materia con objeto de coordinar el servicio de Seguridad Pública a car-

go del Estado y los Municipios en sus respectivas competencias.

El Sistema Estatal de Seguridad Pública se integra con las instancias, instrumentos, políticas, servicios y acciones previstos en la Ley, tendientes a cumplir los objetivos y fines de la seguridad pública.

La Coordinación y aplicación de la Ley se hará con respeto absoluto de las atribuciones constitucionales que tengan las instituciones y autoridades que intervienen en el Sistema Estatal. Cuando las acciones conjuntas sean para perseguir delitos, se cumplirán sin excepción los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables.

El Consejo Estatal será la instancia superior de coordinación del Sistema Estatal y estará integrada por:

- I. El Gobernador del Estado, quien lo presidirá;
- II. El Secretario General de Gobierno;
- III. Los Presidentes Municipales;
- IV. El Comandante de la 34a. Zona Militar;
- V. El Contralmirante de la 11a. Zona Naval Militar; y de la Quinta Región Naval Militar;
- VI. El Procurador General de Justicia;
- VII. Delegado de la Procuraduría General de la República;
- VIII. El Director de Seguridad Pública del Estado;
- IX. Delegado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
- X. El Secretario Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública.

A convocatoria del Consejo, podrán participar además los funcionarios que por razones de la importancia de sus atribuciones estén vinculados con los fines de la seguridad pública.

En esta disposición normativa, si bien es cierto que se menciona que las distintas instancias podrán realizar las acciones conjuntas para perseguir delitos, no se señala la forma en que deberá llevarse a cabo su realización.

Lo anterior implica de alguna manera la participación de las distintas instancias que se mencionan con el Ministerio Público y, por ende, con la Policía Judicial del estado; sin embargo, aún no se han dado lineamientos normativos para que dicha actuación conjunta y coordinada se dé y aun cuando el Titular de la

¹⁴ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo. <http://www.tsjqroo.com.mx>

Procuraduría General de Justicia forme parte del Consejo, ello no significa la participación directa de la Policía Judicial en los objetos que propiamente persigue el sistema.

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia

El artículo 29 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo confiere a la policía judicial federal la función de auxiliar al Ministerio Público en la investigación de los delitos del orden común, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para realizar dicha actividad está facultada la propia policía judicial, que debe realizar las diligencias que se practiquen durante la investigación previa y exclusivamente para los fines de ésta, cumplir las citaciones, notificaciones y presentaciones que se le ordenen, y además ejecutar las órdenes de aprehensión, los cateos y otros mandamientos que emita la autoridad judicial.

Actualmente no se ha expedido el reglamento interno de la Procuraduría General de Justicia del Estado.

Han sido varias las disposiciones normativas que han regido la función de la Policía Judicial en el estado de Quintana Roo y en corto tiempo de existencia como entidad federativa son cuatro los ordenamientos expedidos para ello.

Ley Orgánica del Ministerio Público (13 de diciembre de 1975)

El 13 de diciembre de 1975 se emite la Ley Orgánica del Ministerio Público y se publica el 15 de diciembre del mismo año; aquí aparece la policía judicial como auxiliar del Ministerio Público, por lo que podemos afirmar que es con esta fecha que surge la Policía Judicial en el Estado de Quintana Roo.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia de 1983

La Ley Orgánica del Ministerio Público del 13 de diciembre de 1975 es abrogada por la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Jus-

ticia del Estado de Quintana Roo de fecha 18 de marzo de 1983, publicada en el *Periódico Oficial* con la misma fecha. En esta Ley se establecen las funciones específicas que debe cumplir la policía judicial. En la fracción IV del artículo 8 se designa a la Policía Judicial como una Dirección más de la Procuraduría General de Justicia. Esto en la práctica ha dado lugar a que se haga una inadecuada interpretación siguiendo las bases de la Administración Pública de que la existencia entre iguales no da lugar a las relaciones de subordinación sino las de coordinación; es lo que ha dado pauta para que los titulares de las direcciones del Ministerio Público y Policía Judicial nunca estén realmente coordinados en sus funciones, ya que de esta manera la dirección de la Policía Judicial no se siente subordinada al Ministerio Público en virtud de que el trato es entre iguales desde el punto de vista administrativo.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Quintana Roo de 1991

Esta Ley fue emitida el primero de marzo de 1991, publicada el 15 de abril del mismo año y entró en vigor al día siguiente de su publicación. Esta Ley prevé en su artículo 7o. a los Directores y Subdirectores de Averiguaciones previas y Policía Judicial, y señala que el Reglamento Interior de la Institución dispondrá la estructura interna de cada una de las áreas y definirá su ámbito de competencia, y dispone que investigar los delitos del orden común es primordial tarea de la Policía Judicial, así como dar cumplimiento a las órdenes de aprehensión, comparecencia, arraigo y cateo.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Quintana Roo de 1999

Esta Ley fue emitida el primero de febrero de 1999 y refiere las atribuciones de la Procuraduría General de Justicia en su calidad de Ministerio Público, es decir, la investigación de los delitos. Es el artículo 6o. de dicho ordenamiento se establece la subordinación a la que está sujeta la policía Judicial en la investigación de los delitos:

La Policía Judicial y los Servidores Periciales son órganos de auxilio directo del Ministerio Público, los cuales estarán bajo el mando inmediato de éste en la investigación de los delitos de los cuales tenga conocimiento y en la ejecución de las órdenes judiciales y administrativas, cuyo cumplimiento le sean encomendados en términos de ley.¹⁵

Pero además del Ministerio Público, el Procurador General de Justicia del estado tiene facultad para designar a los agentes de la Policía Judicial el estudio, dictamen o participación que estime pertinente en casos especiales:

Artículo 72. El Procurador General podrá adscribir discrecionalmente al personal de la institución en el desempeño de las funciones que a esta correspondan, y encomendar a sus subalternos, según su calidad, como Agentes de Ministerio Público, de la Policía Judicial o peritos de la Institución, el estudio, dictamen o participación que estime pertinente en casos especiales.¹⁶

Toda la normatividad que se ha mencionado como marco normativo de la actividad de la Policía Judicial señala qué es lo que está obligada a hacer. Sin embargo, no existe ninguna normatividad que señale a la Policía Judicial cómo debe cumplir con dicha obligación en el plano operativo, lo cual significa una inconsistencia en el sistema normativo de procuración de justicia.

Actualmente la Policía Judicial actúa con base en los escasos conocimientos que ha ido adquiriendo con la práctica y con la actualización que proporciona la Academia del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

La carencia de marco normativo de la actividad investigadora de la policía judicial

Si bien es cierto que existe un marco normativo de la actividad de la Policía Judicial del Estado de Quintana Roo, que va desde el ámbito constitucional hasta la normatividad general, se carece de la reglamentación suficiente para llevar a cabo sus funciones con mayor éxito.

¹⁵ *Ley Orgánica...*, p. 4.

¹⁶ *Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Quintana Roo*, p. 40.

Hemos visto que han sido cuatro las leyes orgánicas que han regulado la actividad de la Procuraduría General de Justicia del Estado desde que Quintana Roo se erigió como entidad federativa en 1975. Sin embargo, estas cuatro disposiciones normativas han carecido y a la fecha carecen del marco normativo de la reglamentación que debe darse para que este integrado el sistema normativo de procuración de justicia.

Sabemos que las leyes generales se caracterizan por establecer "el qué se debe hacer" y los reglamentos de las leyes por establecer "el cómo se debe hacer" hasta llegar a la creación, en su caso, de los manuales de operación de la administración pública.

Durante el lapso de vigencia de las leyes orgánicas de la Procuraduría General de Justicia del estado, incluida la que rige actualmente, no se ha expedido y publicado su correspondiente reglamento, aun cuando se hayan expedido los reglamentos de las direcciones del Ministerio Público, Policía Judicial y Servicios Periciales; éstos adolecen de la presencia de normas que deberían estar contempladas en la ley y no en el reglamento.

El actual Reglamento de la Dirección de la Policía Judicial, de la Procuraduría General de Justicia del Estado, establece en su artículo 3o. las funciones que le corresponde observar a la Policía Judicial del Estado:

Artículo 3. La Policía Judicial, además de las atribuciones y prohibiciones que le señalan las leyes, tiene las siguientes: I. Investigar los hechos delictivos que le sean ordenados por los Agentes del Ministerio Público de los que tenga conocimiento y se persigan de oficio, y asimismo, los que resulten de denuncias que directamente se les presenten en aquellos delitos previstos por el Procurador; II. Probar la existencia de los delitos y la responsabilidad de quien o quienes hayan participado en su comisión; III. Citar y presentar a las personas que, para la práctica de diligencias, ordene el Ministerio Público o para sus propias investigaciones; IV. Ejecutar las órdenes de aprehensión e intervenir en las de cateo, cuando así sean acordadas por las autoridades judiciales competentes; V. Custodiar los instrumentos de trabajo, trasladar en los vehículos al servicio de la Dirección y en su caso dar protección física al personal del Ministerio Público, Secretarios y Peritos, cuando intervengan en ejercicio de sus funciones. Igualmente dará protección a las Autoridades Judiciales o Administrativas, cuando lo soliciten y se encuentren en ejerci-

cio de sus funciones; VI. Cumplimentar debidamente las órdenes e instrucciones recibidas de sus superiores. Queda estrictamente prohibido a la Policía Judicial conciliar o intentar la conciliación en cualquier tipo de delito, independientemente de su naturaleza persecutoria o cuantía.¹⁷

En el primer encargo de Investigar los hechos delictuosos, requiere del agente investigador conocimientos especializados que van desde la forma en la que se debe investigar hasta la forma de redactar un informe de investigación.

Actualmente la Policía Judicial carece de los manuales de operación que corresponden a las funciones que le han sido encomendadas; podemos afirmar que las actividades de la Policía Judicial no se encuentran debidamente fundamentadas por carecer de manuales de procedimientos y operación y ello incide en una indebida investigación para poder acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad de los inculpados, con lo que se debilita la integración de la averiguación previa, lo cual a su vez incide en un inadecuado sistema de procuración de justicia.

Necesidad de integración del sistema normativo de la Policía Judicial

La Dirección de la Policía Judicial Federal, en coordinación con las demás direcciones generales que integran la Procuraduría General de Justicia del estado, debe elaborar los manuales de procedimientos con el propósito de que el personal operativo de esta institución vea en él un instrumento de apoyo para realizar sus funciones de manera eficiente, buscando en todo momento proporcionar un servicio de calidad en aras de una adecuada integración de la averiguación previa, que incida en una ágil y eficiente procuración de justicia a favor de la ciudadanía usuaria de dicho servicio.

Los manuales de procedimientos u operación, como se les quiera denominar, deben contemplar las políticas de operación, flujos y descripción de cada uno de los procedimientos, formatos e instructivos para su llenado, de tal manera que sea una herramienta de consulta para los agentes investigadores y el per-

sonal administrativo de la Dirección General de la Policía Judicial.

Podemos decir que los Manuales que se requieren para el buen desempeño de la función investigadora de la Policía Judicial son, de manera enunciativa y no limitativa, los siguientes:

- Manual sobre diligencias básicas de investigación en los casos de delito. En este caso debe tenerse un manual de diligencias básicas de investigación por cada uno de los delitos.
- Manual sobre diligencias básicas para la preservación del lugar de los hechos.
- Manual sobre diligencias básicas para la obtención de evidencias.
- Manual sobre el desarrollo de interrogatorio a testigos y a presuntos responsables.
- Manual sobre el desarrollo del informe de investigación.
- Manual sobre el manejo de detenidos.
- Manual sobre el uso de la fuerza policial.
- Manual sobre manejo de armamento.

En ellos se podrán contemplar los criterios de operación, flujogramas y descripción de cada procedimiento, así como los formatos e instructivos correspondientes que permitan realizar a la Policía Judicial las funciones que le son propias, con el amplio respeto a las garantías individuales y a la normatividad, permitiéndole estar en posibilidad de probar la existencia de los delitos y la responsabilidad de quien o quienes hayan participado en su comisión.

Al manifestar que se carece de la normatividad de la actividad de la Policía Judicial lo hacemos en el sentido de que es indispensable integrar el Sistema Normativo de procuración de justicia, partiendo de las bases constitucionales como norma cúspide de las cuales descienden las normas generales, y de éstas las reglamentarias, y de estas últimas a la creación de los manuales de operación para las actividades que actualmente le están encomendadas por la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia y por el Reglamento de la Dirección.

¹⁷ Reglamento de la Dirección de la Policía Judicial, de la Procuraduría General de Justicia del Estado, <http://www.tsjqrroo.com.mx>, p. 1.

Lo anterior permitirá que el Sistema de Procuración de Justicia se encuentre integrado como un todo, sistema que a su vez debe enlazarse al Sistema de Seguridad Pública y nos permita hablar de la adecuada integración sistemática de las normas que rigen la función investigadora de la Policía Judicial como auxiliar del Ministerio Público.

Reglamentación de la actividad de la Procuraduría General de Justicia

Si bien es cierto que se han expedido reglamentos de las Direcciones del Ministerio Público, de Investigaciones Técnicas y de la Policía Judicial, no es menos cierto que éstos solamente se refieren a las cuestiones relativas al "qué hacer" de dichas direcciones, pero se carece del cómo hacer o desarrollar las funciones que tiene por ley la Policía Judicial.

Por lo que se refiere a la Procuraduría es necesario e indispensable que se emita el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del estado, en donde se contemple la regulación de las actividades de todas y cada una de las direcciones que componen la Procuraduría General de Justicia.

Con lo anterior se puede justificar la necesaria existencia de los valores de procedimiento u operación de las actividades que realiza la Dirección General de la Policía Judicial para poder cumplir con su función primordial como auxiliar del Ministerio Público: investigar para poder acreditar el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad del inculgado.

Hacia la integración del Sistema Reglamentario y metodológico de la actividad investigadora de la Policía Judicial

En el Sistema de Procuración de Justicia es necesario que exista un Sistema Normativo Jerarquizado que vaya de la norma más general, que es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hasta las normas más simples, como los manuales de operación y procedimientos, que corresponden en el caso en estudio a la Policía Judicial.

Para lograr dicho propósito, hay que reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo; crear al mismo tiempo en el Estado un Programa Estatal de Procuración de Justicia, el cual permita a su vez la expedición de un Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría y los Manuales de Operación y Procedimientos de cada Dirección General que la integran.

Con ello se participaría en los objetivos que persigue el Programa Nacional de Seguridad Pública, que son: reducir la criminalidad y la violencia; abatir la impunidad, lograr que una proporción cada vez mayor de los delitos sean investigados de manera más científica; que los delincuentes sean perseguidos y detenidos, juzgados y sentenciados, vigilando incuestionablemente la ejecución de las sentencias; y por último prevenir la comisión de los delitos.

BIBLIOGRAFÍA

CAREAGA Vilesid, Lorena (1979), *Lecturas básicas para la historia de Quintana Roo*, tomo II, México, Fondo de Fomento Editorial del Gobierno del Estado de Quintana Roo.

CERDA Lugo, Jesús, *Derecho de Policía*, México, Colegio de Abogados "Prof. y Lic. Rodolfo Monjaraz Buelna".

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, t. I, 22a. ed., México, IJ-UNAM, 1998.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, <http://www.tsjqroo.com.mx>

DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio (2000), *Diccionario de Derecho Penal*, México, Porrúa.

<http://www.quintanaroo.gob.mx/nuestroestado/2.htm>

Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, México, Porrúa.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, tomo IV, México, Porrúa.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Quintana Roo.

Poder Ejecutivo Federal (1995), *Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, México, Talleres Gráficos de México, Exposición de Motivos, octubre.

Reglamento de la Dirección de la Policía Judicial de la Procuraduría General de Justicia del Estado, <http://www.tsjqroo.com.mx>

RESCHER, Nicolás, *Sistematización cognoscitiva*, México, Siglo XXI, 1981.