

IV. RELACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO CON LAS POLICÍAS. LA DIRECCIÓN FUNCIONAL

En 2008, el artículo 21 de la Constitución fue objeto de una importante modificación, dirigida a hacer eficiente la investigación y persecución de los delitos, mediante la atribución al Ministerio Público de la facultad de auxiliarse de todas las policías para la realización de dichas funciones. El precepto atribuye la investigación de los delitos “al Ministerio Público y a las policías”, y ordena que todas estas actúen bajo el mando de aquel en el ejercicio de esta actividad.

Con esta norma se define que la función de investigación de delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, y se asegura, en su realización, la dependencia de estas a aquel, dividiendo o desdoblado el papel que le corresponde a cada institución en el ejercicio de dicha función. El objetivo: hacer eficiente la investigación de delitos.

La Constitución dilucida algunas nociones fundamentales respecto a este importante tema para despejar dudas o falsas interpretaciones y orientar los esfuerzos por definir las funciones de cada órgano y sus relaciones: *a)* el Ministerio Público y la policía desarrollan actividades de investigación de delitos, pero cada uno funciones diferentes; *b)* la policía, como no puede ser de otra manera en un Estado de derecho, debe estar dirigida por el Ministerio Público, y su intervención ineludiblemente deriva de la existencia de un caso concreto; *c)* no existe una “dependencia absoluta”, sino solo funcional de la policía al Ministerio Público; *d)* todos los miembros de los cuerpos de seguridad del Estado, de todos los niveles y competencias, deben estar preparadas para realizar funciones de “policía judicial”,¹²² como dice Samuel

¹²² “En términos jurídicos, policía judicial es la función que la Constitución Política o la ley señalan a ciertos organismos, que consiste esencialmente

González, la reforma rompió con la noción de que la investigación de los delitos es monopolio de una sola policía, denominada judicial o ministerial, y e) el Ministerio Público detenta el monopolio de la acusación o formulación de la acción penal (sin dejar de considerar la posibilidad de la acción privada), lo que significa que el término “investigación” incluye dos funciones que tradicionalmente han sido separadas: las diligencias efectuadas para obtener indicios de la comisión de delitos y de los presuntos responsables, y el ejercicio de la acción penal ante los tribunales. La primera es una actividad conjunta del Ministerio Público y la policía, la última, es una actividad exclusiva de aquel. La primera la realiza la policía, bajo la dirección, conducción y control del Ministerio Público con el fin de que exclusivamente este ejerza, de forma eficiente, la acción penal.

Voy a abordar aquí solo el tema relacionado con la dirección de la investigación por parte del Ministerio Público. Es suficientemente conocido que en México la policía ministerial o judicial es, actualmente, un ente casi autónomo que realiza sus actividades sin vínculos o controles (internos y externos) y que, además, genera, con su actuar, altas cuotas de violencia institucional y “ofensas sustanciales” contra la población. El Ministerio Público no ha sido capaz de controlar la labor de investigación que le corresponde efectuar y, en muchos casos, la dirección la asume la policía, quien, en su desarrollo, ineficiente por la falta de preparación de sus elementos para realizar esta actividad, ocasiona violaciones a derechos fundamentales e incurre en actos de corrupción y abusos que, en un buen número, aquel termina

en el apoyo a fiscales o jueces en la consecución, recolección, aseguramiento y estudio técnico-científico de la prueba judicial. En este sentido, la policía judicial no debe entenderse como una institución que desarrolla algunas funciones, sino como un grupo de funciones que la Constitución y la legislación penal encargan a diferentes instituciones de orden oficial y que están regulados por las normas procesales”. Castro Saldaña, Jesús Humberto y Aparicio Barrera, Juan, *La investigación criminal y el esclarecimiento del hecho punible*, en http://www.policia.gov.co/imagenes_ponal/dijin/revista_criminalidad/vol50_2/07lainvestigacion.pdf.

avalando o corrigiendo.¹²³ El Ministerio Público no determina el contenido y sentido de la investigación, ni vigila la legalidad de las actuaciones de la policía, ni coordina con esta sus actividades de investigación de los delitos. Son muchas las causas de ello, entre otras, la delegación de funciones sustantivas, la inadecuada organización de las instituciones de procuración de justicia que establecen “estructuras de mando paralelas para el ministerio público y la policía judicial”,¹²⁴ la fortaleza de esta derivada de su dependencia o utilización directa, para diversos fines, por parte de los ejecutivos estatales¹²⁵ e, incluso, el escaso interés gubernamental por hacer de esta, realmente, un cuerpo especializado de auxilio para la investigación criminal.

Lo que aquí interesa destacar es que el artículo 21 constitucional reformado en 2008, a pesar de la situación actual, no induce al desprendimiento de la policía con respecto al Ministerio Público, simplemente porque por naturaleza, como enseña Roxin, este debe controlar a aquella, más bien, aunque sea bajo otro esquema

¹²³ Escribe Coronado: “en la práctica, la policía detiene a las personas sin que se lo haya ordenado el Ministerio Público, en violación del artículo 21 de la Constitución, la incomunica e incluso la tortura para que confiese un delito; después se la entrega al Ministerio Público, quien ante *post facto* convalida el caso urgente”. Coronado Franco, Fernando, *El sistema jurídico mexicano y la detención arbitraria*, <http://www.cedhj.org.mx/gaceta/2005/g41art1.html>.

¹²⁴ Sarre, Miguel, “Control del Ministerio Público”, *Anuario de Derecho Público*, ITAM-McGraw Hill, núm. 1, 1997, p. 134. De la misma forma, Pérez García, Gabriela, *Diagnóstico sobre la seguridad pública en México*, México, Fundar Centro de Análisis e Investigación A. C., 1994, pp. 56 y 57. Esta autora dice: “una de las perversiones del sistema es que la policía judicial se ha convertido en un poder autónomo, en una estructura paralela al MP, que este último no controla. La policía judicial cuenta con inercias propias y que no necesariamente responden a las necesidades de los procesos judiciales, lo cual debiera ser su prioridad”.

¹²⁵ “...desde sus orígenes, la policía mexicana fue diseñada como instrumento inspirado en el modelo militar y empleada como herramienta de control político, no de protección del ciudadano”. López Portillo Vargas, Ernesto, “La policía en el Estado de derecho latinoamericano: el caso México”, en Ambos, K. (ed.), *La policía en los Estados de derecho latinoamericanos*, Colombia, Instituto Max Planck, 2003, p. 387.

de organización y debido a la estructura que impone el sistema acusatorio, tiende a reforzar la facultad de este de dirigir la investigación de los delitos y por ello regula expresamente el vínculo y las obligaciones que tienen con él todas las policías pretendiendo cumplir dos objetivos: hacer eficiente la persecución de delitos y proteger los derechos de los imputados.

Solo con un Ministerio Público que efectivamente tenga y ejerza la dirección de la investigación y cuide que esta se realice de acuerdo con las normas procedimentales y sustantivas, con una policía que asuma con responsabilidad su función de búsqueda de indicios y medios de prueba, y asegurando que las actividades de ambas instituciones se efectúen coordinadamente (por ello el Código Nacional señala en el artículo 127 que al Ministerio Público le compete *conducir* la investigación y *coordinar* a la policía)¹²⁶ ya que las dos buscan la sanción de los delitos, se alcanzarán los fines del proceso penal, se avanzará en el abatimiento de la impunidad y se evitará que, por los problemas de seguridad que existen en el país, se desplace el eje central del poder del Estado a la instancia policial¹²⁷ que, como se sabe y conocemos, tiende a la autonomía y a ejercer su poder de forma incontrolada.

La dirección funcional de la investigación implica que el órgano titular de la acción penal, quien conoce los extremos normativos que serán probados en virtud del delito que se persigue y posee los conocimientos técnicos para elaborar estrategias jurídicas que lleven a la resolución de los casos, determine su contenido y modo de realizarla y, por tanto, la defina, oriente, coordine y supervise.¹²⁸ La investigación de delitos es un proceso

¹²⁶ El artículo 131 del CNPP establece que una de las obligaciones del Ministerio Público es “ejercer la conducción y el mando de la investigación de los delitos, para lo cual deberá coordinar a las Policías y a los peritos durante la misma” (fracción III).

¹²⁷ Rusconi, Maximiliano, “Reformulación de los sistemas de justicia penal en América Latina y la policía: algunas reflexiones”, *Jus Semper Loquitur. Revista del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca*, núm. 52, 2006, p. 21.

¹²⁸ Algunos códigos procesales penales que se dictaron en los estados definieron el significado de la dirección funcional del Ministerio Público sobre

que tiene como fin la comprobación de la ocurrencia de ciertos hechos típicos y sus circunstancias, y la individualización de sus autores. El Ministerio Público debe ser quien decida los casos que se investigarán, plantee las hipótesis que se desarrollarán, ordene las actuaciones o diligencias que se realizarán y, en general, establezca las líneas o directrices generales de la investigación para asegurar que se obtendrán todos los elementos que permitan resolver el caso y se tomarán las decisiones más adecuadas en torno al mismo.

Esto significa que la dirección funcional implica, como escriben Duce y Riego, que para efectos de llevar adelante las investigaciones criminales, los agentes del Ministerio Público pueden dar órdenes a las policías y que estos están obligados a cumplir-

la investigación. Así, el artículo 122 del CPP para el Estado de Oaxaca señala: “Dirección de la policía por el Ministerio Público. El Ministerio Público dirigirá a la policía cuando ésta deba prestar auxilio en las labores de investigación. Las policías deberán cumplir siempre, dentro del marco de la ley, las órdenes del Ministerio Público y las que, durante la tramitación del proceso, les dirijan los jueces, sin perjuicio de la autoridad administrativa a la que están sometidas”. Hay algunas legislaciones en Latinoamérica que han definido lo que significa dirección funcional. Así, por ejemplo, la Ley Orgánica del Ministerio Público de Bolivia señala: “se entiende por dirección funcional, la dirección legal y estratégica de la investigación, con miras a sustentar la acusación en el juicio” (artículo 76). En el Reglamento relativo a la dirección funcional del fiscal general de la República en la Policía Nacional Civil de El Salvador se dice: “se entiende por dirección funcional, el ejercicio de las facultades que le corresponden al Fiscal General de la República orientadas a dirigir, promover, supervisar e intervenir en todas las actuaciones de investigación de los diferentes delitos y coordinar y decidir sobre la remisión de lo actuado a las autoridades judiciales” (artículo 2o.). En Costa Rica, en las Instrucciones relativas a la dirección y control del Ministerio Público sobre las investigaciones que realiza la policía judicial (Dirección Funcional), se señala que “se entiende por dirección funcional, el ejercicio de las facultades que le corresponden a los Fiscales, orientadas a dirigir, supervisar e intervenir en las actuaciones de investigación de los diferentes delitos y decidir sobre la remisión de lo actuado a las autoridades judiciales” (artículo 2o.). Asimismo, el artículo 4o. de la Circular núm. 17-98 del Ministerio Público de este país se dice: “Por dirección debe entenderse la responsabilidad de guiar u orientar, jurídicamente, la investigación de la policía judicial a la obtención de prueba procesalmente útil, pertinente y lícita”.

las. “Por así decirlo, respecto a la función de investigar los delitos, los fiscales del Ministerio Público se transforman en los jefes directos de la policía”.¹²⁹ La actividad que realizan sobre estos es doble, como escribe Hugo Müller, de control e impulso; mediante esta última ordenan los actos necesarios para esclarecer los hechos, y con la primera vigilan que estos se realicen sin lesionar los derechos fundamentales.¹³⁰ Su actividad de dirección también está en relación con la intención de que cualquier intervención provoque las menores molestias posibles a los que participen en el proceso y hacer que este sea llevado a cabo con rapidez.

Hay dos cuestiones que me parece importante recalcar: el presupuesto de dicha facultad y la razón de que esté en manos del Ministerio Público. Con respecto a lo primero, la dirección efectiva de la investigación de los delitos exige que la institución asuma y desarrolle lineamientos específicos relacionados con la persecución penal y precise sus objetivos. Esos criterios de persecución deben ser conocidos por las policías e, incluso, pueden ser elaborados conjuntamente por ambos organismos. Esta es una condición necesaria que, además de orientar a los agentes, cumple el objetivo de dotar de unidad y sentido el trabajo institucional.¹³¹

En relación con lo segundo, se le atribuye la facultad exclusiva de dirigir la investigación y controlar y coordinar las actividades realizadas por las policías y otros órganos auxiliares porque se considera que así se asegura la eficiencia en la persecución de los

¹²⁹ Duce J., Mauricio y Riego R., Cristian, *Proceso penal*, cit., p. 140.

¹³⁰ Müller Solón, Hugo, *Nudos críticos: verdadero-falso de los supuestos derivados de la relación funcional entre el Ministerio Público y la Policía Nacional del Perú en el nuevo modelo procesal penal*, en <http://blogdehugomuller.blogspot.es/i2009-01/>.

¹³¹ Lo voy a decir con los términos que utiliza Gonzalo Vargas: “La institución debe proveer a su usuario (se refiere a los agentes del Ministerio Público) de las herramientas necesarias para hacer una buena gestión de sus capacidades, mediante la aplicación de parámetros y criterios comunes alineados con el objetivo final del sistema de enjuiciamiento criminal”. Vargas, Gonzalo, en su participación en el Seminario “Relación ministerio público-policía de investigaciones de Chile”, <http://www.investigaciones.cl/>.

delitos y se garantiza que la misma se efectúe según los procedimientos existentes.

El Ministerio Público es el órgano encargado de valorar si, con los datos adquiridos, ejercita acción penal, pero también de analizar previamente si los medios de prueba se han obtenido lícitamente, con pleno respeto a los derechos de los intervinientes en el proceso. Es decir, debido a su carácter de titular de la acción penal y, en consecuencia, de ente que tiene la carga de la prueba y de su proceso de recolección, se le atribuye la dirección de la investigación. Él responderá frente al juez de ambos extremos: de que los medios de prueba se hayan obtenido lícitamente y que estas son las idóneas para condenar al imputado. Debe transmitir, por ello, a las policías la importancia de ambas cuestiones para el éxito de los casos. Si la policía tiene prohibido obtener material probatorio de forma ilícita, el Ministerio Público debe vigilar que esto se cumple.

Ambos temas, la razón por la que le es conferida la dirección funcional y las condiciones de su correcta ejecución, se entienden con claridad si se considera que aquella no solo es una facultad que le atribuyen la Constitución y las leyes, sino una obligación que se le asigna en virtud de su naturaleza de institución de garantía o, como se ha acostumbra a decir entre nosotros, de órgano vigilante de la legalidad.

No puede soslayarse que ambas condiciones en nuestro país están en ciernes. Es decir, ni existen en muchos casos pautas de persecución de delitos ni el Ministerio Público cumple con su función de vigilancia de la actuación legal de la policía. Solo en casos excepcionales aquel dirige a esta en la investigación de los delitos.¹³² Normalmente el Ministerio Público gira una orden de

¹³² También es frecuente en la práctica que un gran número de diligencias sean llevadas a cabo por los secretarios ministeriales, como se desprende de la siguiente tesis: *Semanario Judicial de la Federación*, XII, Octava Época. Tribunales Colegiados de Circuito, noviembre de 1993, p. 381: “MINISTERIO PÚBLICO, INVESTIGADOR DE LA POLICÍA JUDICIAL POR MINISTERIO DE LEY, LAS ACTUACIONES QUE SIRVIERON DE BASE PARA EJERCITAR LA ACCIÓN PENAL, CARECEN DE VALIDEZ, CUANDO NO SE DEMUESTRA EL CARÁCTER CON EL QUE

investigación tardada, escrita, abierta, abstracta, sin indicaciones específicas, sin señalar cuáles son las diligencias necesarias, que es lo que hay que probar, y la policía acude a la agencia, lee el expediente, saca copias o notas de este y a su leal saber y entender inicia sus pesquisas. Al cabo del tiempo emite su parte informativo, el Ministerio Público lo recibe y agrega a su expediente, y si considera necesario cita a los agentes a ratificarlo. Muchas consignaciones se basan en estos informes que enuncian diligencias efectuadas por la policía que ni ordenó ni coordinó el Ministerio Público.

El nuevo sistema de audiencias obligará a que la relación entre el Ministerio Público y la policía cambie. En un modelo como el acusatorio, aquel necesitará argumentar y presen-

INTERVINO. Si de las constancias que integran la averiguación previa que culminaron con la consignación del quejoso, se desprende que todas y cada una de las diligencias fueron presididas, por el investigador del Ministerio Público en la Policía Judicial del Estado por ministerio de ley, implica violación al artículo 21 constitucional, mismo que establece que la persecución de los delitos incumbe sólo al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mandamiento de aquél. Sin que sea óbice para arribar a la anterior conclusión, que la Ley Orgánica del Ministerio Público, contemple la posibilidad de suplir las faltas del agente del Ministerio Público porque en la especie no es posible determinar si la persona que integró la averiguación respectiva actuó con el carácter con que se ostenta por designación directa por el Procurador General de Justicia, o si se trata, del secretario de mayor antigüedad de la agencia, o el que le sigue en tiempo, lo que impide decidir sobre la personalidad de quien se manifieste agente del Ministerio Público por ministerio de ley; lo que lleva a colegir que los hechos de los ilícitos por los cuales se libró la orden de aprehensión en contra del quejoso, fue practicada por una persona no autorizada por los artículos 21 constitucional y 14 de la Ley Orgánica del Ministerio Público, por lo que, si las pruebas ordenadas y desahogadas por dicha persona fueron de las que sirvieron de base para ejercitar la acción penal, resulta que esas actuaciones carecen de validez, y por tanto el procedimiento penal careció de uno de sus periodos, el señalado por el artículo 1o. del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Sonora, lo que trae como consecuencia que no existió base legal para dictar la orden de aprehensión solicitada. PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL QUINTO CIRCUITO. Amparo en revisión 124/93. Gerardo Olivás Grijalva. 7 de julio de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: David Guerrero Espriú. Secretaria: Elsa del Carmen Navarrete Hinojosa”.

tar evidencia de forma oral, misma que podrá ser contradicha por el oponente, lo que hace que el proceso de recolección de medios de prueba y el esquema de relación con la policía sea determinante para el éxito de sus pretensiones. Aquel proceso debe estar orientado en torno a la producción de prueba en el juicio. Además, el modelo hará visible el trabajo policial, ya que su labor no estará escondida entre papeles, como sucedía en el sistema mixto, sino que se ventilará en audiencias donde los propios elementos que tengan a cargo la investigación tendrán que comparecer y declarar.¹³³

Es importante insistir en que la dirección de la investigación por parte del Ministerio Público no significa que este “sustituya a la policía en las funciones propias de investigación, ni suplante los criterios técnicos con que ella opera, sino que dirija las actuaciones, señale las prioridades y vigile que se respeten los derechos fundamentales de los investigados y las formalidades procesales”.¹³⁴ La dirección en la persecución de los delitos no es sustitución de las funciones policíacas por parte del Ministerio Público,¹³⁵ ni conlleva eliminar responsabilidades de la policía en

¹³³ Analizadas las diferencias con el sistema antiguo dice Baytelman: “allí donde en el sistema antiguo investigaciones policiales diligentes pasaban desapercibidas o tenían un impacto mínimo en el procedimiento escrito, hoy en día generan testimonios públicos en el juicio oral acerca de la labor policial, obteniendo condenas en frente de la comunidad”. Baytelman, Andrés, *Evaluación de la reforma procesal penal chilena*, Universidad de Chile, s. f., p. 73.

¹³⁴ González Álvarez, Daniel y Ulloa Ramírez, Elena, *La policía en el Estado de derecho latinoamericano: el caso de Costa Rica*, file:///C:/Users/usuario/Downloads/policia08.pdf, p. 257.

¹³⁵ Dice la exposición de motivos de la iniciativa en materia de seguridad y justicia penal presentada por el presidente de la República, el 9 de marzo de 2007, que precisamente ha sido la falta de autonomía funcional y administrativa de la policía la que ha limitado su capacidad de investigación. En la parte conducente se señala: “la intención es que la investigación siga a cargo, jurídicamente, del Ministerio Público, pero que en ella la policía actúe con la autonomía técnica y funcional necesaria y propia de su naturaleza, con facultades y atribuciones que, sin lesionar o molestar derechos sustantivos, permitan el conocimiento de los hechos aparentemente delictivos y la identificación del

la investigación de los ilícitos, ella más bien implica reconocer que ambas funciones se complementan para cumplir un objetivo en el marco del reconocimiento de las diferentes funciones que el propio sistema penal atribuye a las actuaciones de todos los órganos que en él participan. Así como los agentes del Ministerio Público son especialistas en derecho y su función es integrar los elementos jurídicos de los casos para llevarlos a proceso, los miembros de los cuerpos de seguridad tienen entrenamiento y formación especializada en el trabajo de investigación, poseen información relevante sobre los delitos y las formas de delincuencia y preparación sobre la forma de obtenerla.¹³⁶ Ambos órganos, Ministerio Público y policía, tienen atribuciones y realizan actividades diferentes que constituyen su “saber específico”.¹³⁷ De su conjunción y coordinación adecuada se pretende producir la rea-

probable autor o partícipe. De esta manera se abandona el concepto tradicional de que la policía se encuentra bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público, sin que ello implique la falta de control, toda vez que la autoridad ministerial continúa siendo la conductora, jurídicamente, de las investigaciones”. En contra de la autonomía operativa de la policía puede verse, Carpizo, Jorge, *El Ministerio Público chiapaneco como órgano constitucional autónomo*, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/econst/cont/14/cl/cl12.htm>.

¹³⁶ Según Mendaña, “el Ministerio Público debe considerar adecuadamente la capacidad de intervención de la Policía frente a los casos de criminalidad, dada por su extendida presencia territorial, la amplitud de su cobertura en el plano temporal, el volumen de información que recibe y administra, los medios de que dispone y la experiencia de campo en el trabajo investigativo”. Mendaña, Ricardo J., *El Ministerio Público y la dirección de la investigación criminal*, <http://new.pensamientopenal.com.ar/15082007/mendana.pdf>, p. 13.

¹³⁷ Dice Palmieri que la condición para construir una adecuada relación entre MP y policía es darse cuenta que cada uno de ellos maneja “un área de saber específico. Sin embargo, en la mayor parte de los países latinoamericanos, ambos espacios profesionales están todavía en construcción. Esto es algo que parecen reflejar los discursos policiales que sostienen que poco les queda hacer si es el fiscal quien dirige la investigación, y en discursos judiciales que ven en la policía solo una masa de personas con funciones de ‘auxiliar’ a la ‘justicia’”. Palmieri, Gustavo, *Investigación criminal*, <http://www.risaralda.gov.co/observatorio/guia%20seguridad%20publica.pdf>.

lización eficiente de la labor de investigación de los delitos. Una de las consecuencias de esta distinción de roles es admitir que ella no conlleva necesariamente dependencia orgánica o administrativa entre ambas instituciones, solo exige que exista entre ellas una estrecha coordinación de actividades y sólidas relaciones de colaboración¹³⁸ dirigidas, precisamente, a hacer eficiente la investigación penal.

Lo anterior nos permite comprender, con Fernando Cruz, que el contenido de la dirección funcional supone siempre un plan de investigación, un equipo de trabajo donde estén integrados el Ministerio Público y los investigadores, y en el que si bien este tenga la facultad de tomar las decisiones siempre tome en cuenta el conocimiento y experiencia de los policías, así como el cumplimiento de las siguientes atribuciones:

- a) Determinación de las prioridades de investigación.
- b) Dirección operativa de la investigación, facultad que abarca no solo la dirección funcional de casos particulares, sino la emisión de instrucciones generales que se conviertan en guías de actuación policial.

¹³⁸ González Álvarez, Daniel, *Actividades iniciales y diligencias preliminares*, cit., p. 52. En los sistemas procesales reformados “uno de los aspectos problemáticos ha sido el significado de “dirección funcional” del Ministerio Público sobre la policía para los efectos de la investigación preliminar”. Duce, Mauricio *et al.*, *Desafíos del Ministerio Público fiscal en América Latina*, cit., p. 26. Es importante considerar, como escribe Kai Ambos, que “una reforma del propio Estado de derecho puede tener éxito solo con la policía y no contra ella. La policía cumple no ya un papel cualquiera, sino el más importante en los procedimientos de investigación penal, porque es la que aclara los hechos y prepara el informe para las autoridades del proceso penal”. Por ello, este autor piensa que “la reforma del procedimiento penal y la de la policía se interrelacionan y ambas tienen una fundamental importancia para el desarrollo del Estado de derecho en América Latina. El procedimiento penal como sismógrafo de la Constitución del Estado, la policía como expresión de un poder del Estado guiado por la sociedad civil: tal es el ideal que inspira las reformas”. Ambos, Kai, *Delincuente y policía: ¿la misma cosa?*, <http://www.inwent.org/E+Z/1997-2002/ds302-9.htm>.

- c) Definición de las pruebas que requiere la acusación, conforme a criterios constitucionales y estratégicos, según el caso.
- d) Evaluación de las labores de investigación, con el propósito de sugerir las transformaciones que permitan a la policía judicial mejorar su eficiencia.¹³⁹

Si bien esta es una de las cuestiones que en la práctica es de difícil implementación por los diferentes elementos que la componen (incluso otras naciones que han procedido a reformar su sistema penal no han logrado resolver), hay algunas directrices generales para lograr que se haga realidad la dirección funcional del Ministerio Público sobre las policías,¹⁴⁰ reconociendo la autonomía operativa de estas, su preparación en la realización de la actividad de investigación y la diferente intensidad que cada hecho delictivo supone en el ejercicio de la misma.

a) El Ministerio Público debe dictar órdenes e instrucciones relacionadas con la investigación de los delitos, ello es condi-

¹³⁹ Cruz, Fernando, *La investigación preliminar y el Ministerio Público: aspiraciones y paradojas*, en http://www.ilanud.or.cr/Reformas_Sistema_Justicia_Penal.pdf.

¹⁴⁰ Hay algunos códigos procesales penales que establecen, concretamente, el significado de la dirección funcional del Ministerio Público sobre la policía. Así, por ejemplo, el de Bolivia. “Artículo 297 (Dirección Funcional). La Fiscalía ejerce la dirección funcional de la actuación policial en la investigación del delito. Dirección que tiene los siguientes alcances: 1) El cumplimiento obligatorio por parte de los funcionarios policiales de todas las órdenes relativas a la investigación del delito emitidas por la Fiscalía o los jueces. La autoridad administrativa policial no podrá revocar o modificar la orden emitida ni retardar su cumplimiento; 2) A requerimiento del fiscal la asignación directa y obligatoria de funcionarios policiales para la investigación del hecho delictivo. Asignados los funcionarios, la autoridad administrativa policial no podrá apartarlos de la investigación ni encomendarles otras funciones que les impidan el ejercicio de su comisión especial, sin autorización del fiscal; 3) La separación de la investigación del funcionario policial asignado, con noticia a la autoridad policial, cuando no cumpla una orden judicial o fiscal, actúe negligentemente o no sea eficiente en el desempeño de sus funciones; 4) Cuando corresponda, el fiscal podrá solicitar a la autoridad policial competente, a través de la Fiscalía del Distrito, la aplicación de sanciones disciplinarias para los funcionarios policiales separados de la investigación”.

ción necesaria para cumplir satisfactoriamente con esta función, tomar las decisiones más adecuadas a cada caso y velar por los derechos de imputados y víctimas. Mediante ellas también se establecerán y definirán líneas de coordinación con las policías. Como se ha escrito:

...si el Ministerio Público no tiene la potestad de dar directrices sobre la actividad de policía judicial e instrucciones precisas en cuanto a casos específicos, se corre el riesgo de que la policía determine su propia política criminal y condicione a sus propios intereses extraños el mismo ejercicio de la acción penal.¹⁴¹

Estas instrucciones pueden ser generales y particulares. Con las primeras se regulan las actividades que todas las policías realizarán y la forma en que las desarrollarán, fijándose los límites, criterios y actividades prioritarias dentro de la investigación de delitos (pueden abarcar una circunscripción territorial, por ejemplo, todo el estado o una región, o bien, dirigirse en torno a la investigación de un determinado tipo de delitos), es decir, estas instrucciones orientan la actividad de los policías y cierran espacios a la arbitrariedad; con las segundas se dan órdenes concretas y detalladas para cada asunto y se establecen también límites precisos a las actuaciones que requieren los diferentes tipos de delitos, sobre todo aquellos que son calificados como graves o en los que se haya detenido al imputado en flagrancia.¹⁴² Estas instrucciones u órdenes, que son

¹⁴¹ Masante, Sigfrido Roberto, “Policía judicial”, en *Avances a la implementación de la reforma procesal penal en los países latinoamericanos*, Chile, Ministerio de Justicia, 2004, p. 135.

¹⁴² Los casos que impliquen detenciones en flagrancia y delitos graves o de trascendencia social exigen, según la experiencia comparada, establecer mecanismos concretos de comunicación directa e inmediata entre ministerios públicos y policías al efecto de que aquellos puedan dar las instrucciones adecuadas a cada caso. Para un análisis de los procesos que se han desarrollado al respecto en la experiencia chilena es muy ilustrativo el trabajo de Ponce Chauca, Nataly, *Modelos de gestión en el Ministerio Público para la coordinación con las organizaciones policiales en el marco de la reforma procesal penal*, Sistemas Judiciales, pp. 92 y ss. Estos casos también se han priorizado en Gua-

la concretización de la subordinación funcional de la policía al Ministerio Público, ya que ordenan la realización de las actividades necesarias para obtener los medios de prueba indispensables para la comprobación de un determinado delito, deben ser cumplidas sin más trámite y sin necesidad de calificar su fundamento o legalidad, ya que son una atribución de aquel (cuestión diversa a la forma en que son ejecutadas que, aunque pueden requerir la participación del Ministerio Público, es responsabilidad de las instituciones policiales).¹⁴³

b) El Ministerio Público tiene facultades para realizar, por sí mismo, diligencias de investigación, o bien, requerir el auxilio a la policía, para que esta las efectúe, con o sin su participación. Esta atribución, que pudiera parecer una obviedad, es en extremo importante, sobre todo considerando la nueva estructura del proceso penal y especialmente su carácter contradictorio, las características actuales del fenómeno delictivo y la reorganización y unificación de las policías que se pretende llevar a cabo en el país. Presupone otras facultades para efectuar con éxito la labor de persecución, como obtener que se asignen a los casos elementos de la policía para practicar la investigación, pedir su sustitución por ineficiencia o por ser un obstáculo para la resolución exitosa del caso, o solicitar que no se les remueva precisamente para dar eficiencia a aquella. Incluye, además, cuestiones tales como la participación directa en las diligencias policiales y la posibilidad de supervisar, modificar y orientar o reorientar el trabajo de la policía

temala. En la Instrucción General para el Fortalecimiento de la Coordinación entre el Ministerio Público y la Policía Nacional en el Proceso de Investigación Criminal dictada por el Fiscal General de la República de Guatemala (1o. de septiembre de 2007) se ordena: “Los Agentes Fiscales al inicio de cada turno de trabajo deberán realizar una reunión con sus Auxiliares Fiscales y deberá también coordinar, personal o telefónicamente, con el personal policial que esté de turno, las pautas de trabajo que deben seguir cada uno de ellos en los casos en que exista una muerte violenta o sospechosa de criminalidad, así como en los casos de detención en flagrancia”.

¹⁴³ Al respecto puede verse, Piedrabuena Richard, Guillermo, “Atribuciones de los fiscales en la nueva instrucción”, *cit.*, p. 288.

y conformar grupos especiales de investigación para determinados casos graves o de trascendencia social, entre otras.

c) Las policías deben basar su actuación en los principios que señala la Constitución en el artículo 21: legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos. Esto impacta en varios aspectos relacionados con la policía: organización, servicio de carrera, capacitación, uso de la fuerza, etcétera.

d) Los policías están obligados a informar de inmediato al Ministerio Público cualquier denuncia que reciban¹⁴⁴ y, en general, los hechos delictuosos que conozcan y las diligencias que efectúen (artículo 132, fracciones I y II del CNPP), incluso algunas legislaciones han optado por establecer un plazo máximo de tiempo (12 o 24 horas)¹⁴⁵ para cumplir con este deber cuando excepcionalmente efectúan actividades de investigación sin las directrices de aquel en casos urgentes o cuando la tardanza perjudicaría el desarrollo de aquella. A partir de que el Ministerio Público es enterado, deben someterse a sus órdenes e instrucciones y reportarle los avances en las investigaciones. La policía no puede ocultar o retrasar entregar a aquel información sobre las mismas. Esto es así porque el Ministerio Público no puede realizar su función de dirección de la investigación, no puede tomar decisiones sobre las actuaciones necesarias al caso concreto, si no tiene información de los hechos cometidos y de sus circuns-

¹⁴⁴ Como ya puso en evidencia la CNDH es práctica frecuente actualmente de las policías no informar al Ministerio Público de las denuncias que reciben, solo las hacen del conocimiento de su superior inmediato e inician por su cuenta la supuesta investigación. Así, en la Recomendación General núm. 2 denominada “Sobre la práctica de las detenciones arbitrarias”, 19 de junio de 2001.

¹⁴⁵ Por ejemplo, el artículo 1o. de la Ley que regula la Intervención de la Policía y el Ministerio Público en la Investigación Preliminar del Delito del Perú señala: “Actuación de la Policía en la investigación preliminar. Cuando el Fiscal se encuentre impedido de asumir de manera inmediata la dirección de la investigación debido a circunstancias de carácter geográfico o de cualquier otra naturaleza, la Policía Nacional del Perú dejando constancia de dicha situación dará cuenta al Ministerio Público dentro de las veinticuatro horas de iniciada la investigación más el término de la distancia de ser el caso...”.

tancias y del resultado de las diligencias practicadas que le proporcione la policía.

e) Lo anterior incluye la obligación de la policía de informar de inmediato al Ministerio Público cualquier detención que efectúe, en casos de flagrancia o por orden judicial, para que este ordene las diligencias que correspondan, examine la forma en que se detuvo al imputado, verifique si conoce sus derechos y si se han protegido los de las víctimas. En estos casos debe producirse un control estricto porque el Ministerio Público es el primer órgano del sistema encargado de garantizar que la privación de libertad de una persona se efectúe cumpliéndose los requisitos que establece la Ley y de brindar protección, atención y asistencia a las víctimas de los delitos.

f) El sistema acusatorio desformaliza la comunicación entre Ministerio Público y la policía con el objeto de hacer que esta sea fluida y la persecución e investigación de los delitos eficiente. La agilidad de la comunicación, realizada a través de cualquier medio o método idóneo, tiende a permitir que el Ministerio Público dicte instrucciones inmediatas a los agentes sobre la manera de proceder en los diversos casos que se presenten, sobre todo en aquellos urgentes y graves, o bien, les señale orientaciones concretas sobre la forma de actuar ante situaciones específicas que involucren a sujetos determinados o circunstancias especiales y, a su vez, los policías informen sobre las diligencias efectuadas o soliciten instrucciones. Lo anterior no excluye la obligación de registrar las comunicaciones entre ambos funcionarios.

g) Dice el artículo 16, cuarto párrafo, de la Constitución: “existirá un registro inmediato de la detención”.¹⁴⁶ Esta norma forma parte de las medidas de protección de los derechos de los

¹⁴⁶ El Código Procesal Penal del Estado de Durango señala que “el registro de detención deberá contener los siguientes requisitos: I. Nombre, apodo y media filiación del detenido; II. Formas de localización del detenido; III. Fecha, lugar y hora en que se realiza la detención; IV. Circunstancias que motivaron la detención; V. Nombre de los agentes que realizaron la detención, así como cargo y adscripción; y VI. Nombre de la autoridad ante quien se pondrá a disposición al detenido, así como el tiempo aproximado de traslado” (artículo 175).

detenidos, pero también es una forma de hacer transparente la función de investigación de delitos al ordenarse a la policía que se deje constancia de la forma en que realiza actuaciones que impactan en la libertad de las personas. La norma básica se preocupa especialmente de la detención por tratarse de un acto privativo de libertad pero, en general, debe ordenarse que la policía tenga registros detallados de todas las diligencias que realice, incluidas la denuncia, las actividades que efectúe, el servidor público que las ejecute y de todas las circunstancias que sean útiles a la investigación.

h) Las nuevas regulaciones procesales aclaran los actos que tienen prohibido realizar las policías. Esto es muy importante, ya que, como escribe Gómez Colomer, la principal cuestión que se plantea en el proceso penal de un Estado de derecho “no es qué puede (o debe) hacer la policía judicial en la investigación del crimen, sino que no puede (o no debe) hacer”. Es necesario, por ejemplo, expresamente prohibir a las policías llevar a cabo, por sí mismos, sin autorización del Ministerio Público, diligencias que impliquen privación de derechos, recibir declaraciones del imputado o interrogarlo, negociar con este beneficios, efectuar cateos, intervenir comunicaciones privadas, así como determinar el tipo, contenido y objeto de las diligencias que pueden efectuar, como la inspección de persona o el secuestro o aseguramiento de cosas u objetos relacionados con el delito. Igual de importante es advertir que en caso de que se produzcan o efectúen esos actos, o bien, no se cumplan con las formalidades previstas en el Código, no se les concederá ninguna validez. Con ello, además de que se fija el papel de la policía dentro del proceso, se desalientan las prácticas violentas y arbitrarias. Esto requiere la fijación de pautas de coordinación entre ministerios públicos y policías que detallen el procedimiento que debe seguirse para efectuar diligencias que impliquen intervención en los derechos de las personas o solicitar al juez la realización de las mismas.

i) La buena dirección funcional también exige mejor preparación jurídica y en técnicas de investigación de los ministerios

públicos. Así se fortalecen las labores de investigación de los delitos y se evita emitir órdenes para realizar diligencias o actos que no sean necesarias o un mero trámite e, incluso, se consigue descargar a las policías de investigar causas que encontrarán salidas tempranas o alternativas. No se puede perder de vista que el modelo de sistema adoptado ha dejado los esfuerzos de investigación que realizarán policías y ministerios públicos para casos de delitos graves que implican esfuerzos importantes, y que los demás se buscará que salgan por vías alternas.

Como escribe Daniel González, para que exista una adecuada dirección del Ministerio Público sobre la policía y se aclaren los alcances de la subordinación funcional de esta a aquel y no se creen en la relación dificultades operativas que redunden negativamente en el combate a la criminalidad, es necesario una adecuada planificación, “la toma de conciencia sobre la necesidad de esta subordinación funcional y su razón de ser” y decisiones de muy alto nivel que permitan articularla de tal forma que se impida, en el trabajo diario de policías y fiscales, que surjan malos entendidos que sean obstáculos para la investigación de los delitos.¹⁴⁷ El diseño de mecanismos de comunicación, colaboración y coordinación, y la adopción por ambos operadores, en todos los niveles, de normas, políticas y prácticas que tiendan a ello son decisivos para hacer realidad la dirección funcional y, con ella, combatir efectivamente la delincuencia.¹⁴⁸ Dice el maestro González:

¹⁴⁷ González Álvarez, Daniel, *Actividades iniciales y diligencias preliminares*, cit., p. 47.

¹⁴⁸ En la Ley Orgánica del Ministerio Público de Costa Rica se estableció este principio de coordinación. Dice el artículo 4o.: “Existirá una comisión permanente, integrada por el Fiscal General de la República, el Director del Organismo de Investigación Judicial y dos funcionarios más de cada uno de estos entes, designados por sus respectivos jefes, con la finalidad de coordinar funciones y evaluar, periódicamente, la labor. Dicha comisión la presidirá el Fiscal General. Además de lo anterior, el Fiscal General de la República, el Director del Organismo de Investigación Judicial, y los directores de las policías administrativas, se reunirán periódicamente para coordinar estrategias y políticas por seguir en la investigación de los delitos”. Con base en este artículo

RELACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO CON LAS POLICÍAS 65

El Fiscal debe realizar y dirigir la investigación, es decir, debe dejar su ordinaria tarea de recopilar papeles para colocarse como director y orientador jurídico de la investigación policial, sin pretender sustituir al policía. Sólo así podrá contribuir efectivamente a mejorar la investigación policial desde todo punto de vista. Por su parte la policía debe comprender que el fiscal está del lado de la justicia, de la aplicación correcta de la Ley penal y que a esta última le interesa tanto la condena del culpable cuanto la absolución del inocente, pero la condena del culpable obtenida con pleno respeto de las garantías constitucionales y legales que se reconocen en un Estado de Derecho, por ello creemos indispensable la dirección funcional del Ministerio Público sobre la policía.¹⁴⁹

y en la Circular 17-98 de la Fiscalía General se puede decir que la coordinación entre Ministerio Público y policía tiene cuatro niveles: a) la citada comisión permanente; b) las comisiones de circuito judicial que atienden los asuntos y problemas de ciertas regiones territoriales; c) comisiones coordinadoras de unidades especializadas; d) el fiscal y los policías asignados a los casos.

¹⁴⁹ González Álvarez, Daniel, *Actividades iniciales y diligencias preliminares*, cit., p. 46.