

México, D.F., a 15 de febrero de 2006

INTRODUCCIÓN

La noción de seguridad pública es multívoca, algunos la relacionan directamente con el concepto de legalidad, es decir, con la inviolabilidad del orden jurídico; sin embargo esta acepción es demasiado amplia, ya que implica cualquier alteración de lo establecido por la norma legal. La seguridad pública en realidad se encuentra más vinculada a la noción de paz pública, entendida está como el buen resultado del gobierno y un comportamiento civilizado del grupo social. La seguridad pública es el mayore de los bienes que integran el bien común, ya que de ella depende el goce y disfrute de la vida, los bienes patrimoniales, la libertad, etc.

Así, entenderemos por seguridad pública el conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención y la represión de los delitos y faltas contra el orden público, a través del sistema de justicia penal del que forma parte la policía.

En este sentido, el derecho penal es la base de todo el sistema de justicia, ya que define delitos y penas, encontrando en la pena la primeras dos funciones de prevención del delito: la prevención general, ya que inhibe la realización de conductas delictivas y la prevención especial, al segregar y "readaptar" al delincuente. En términos amplios

La prevención en general es multidisciplinaria, sin que vulnere los ámbitos propios de cada disciplina. Parte de cualquier estrategia preventiva, mientras más factores abarca, mayor utilidad tiene y es de más fácil manejo.

Características de la prevención:

- Incluye al los niños, incluso a los muy pequeños.
- Enfrenta múltiples factores de riesgo.
- Se realiza sobre toda la comunidad, la cual no solo es receptora, sino supervisora.
- Es evaluable.
- Multidisciplinaria
- Poco costosos.

Dadas las condiciones políticas y económicas por las que atraviesa México, hoy más que nunca se hace necesario dar cabal cumplimiento al profesionalismo con que deben actuar las instituciones policiales en su trabajo de garantizar seguridad pública.

De ahí que la profesionalización de los elementos de los cuerpos policiales deba ser enfocada a tres niveles: altos mandos, mandos medios y personal operativo de campo y

gabinete, con programas especializados para cada nivel y con un tiempo considerable para curso y nivel, ya que exceptuando la delincuencia urbana o callejera, en la delincuencia organizada existen profesionales de alta capacidad delictiva, ante quienes se requieren expertos para enfrentarlos.

Con el fin de lograr el cabal cumplimiento del principio de legalidad, la justicia penal requiere la presencia de corporaciones policiales de seguridad pública que colaboren coordinadamente en el combate a la delincuencia, mediante una labor que permita la vigencia del Estado de Derecho.

La globalización ha producido serias transformaciones en el mundo contemporáneo, si bien el impacto económico ha sido sin duda el más importantes, también ha generado cambios estructurales en los Estados y en las condiciones de vida material.

En el aspecto económico la apertura de fronteras y el libre mercado ha servido para marcar la disparidad entre los países centrales y periféricos. En teatro sociopolítico la globalización le da sustento teórico a los intereses de Estados Unidos de América para implantar su sistema político a cualquier costo y en cualquier punto del planeta.

La propuesta es consolidar una Institución policial, encargada de la seguridad pública, que además de prevenir de manera científica la comisión de delitos, sea un eficaz persecutor de las conductas antisociales, perfectamente articulado a todo el aparato de justicia penal.

ANTECEDENTES

En este apartado se presenta el resultado de la revisión de las últimas investigaciones relacionadas con el objeto de estudio del presente trabajo "Condiciones que favorecen la unificación de las policías federales en México", con la finalidad de conocer el estado actual sobre el conocimiento del tema.

Los trabajos anteriores que fueron consultados y revisados, corresponden al periodo de 2001 a la fecha, de los cuales, previo análisis se extrajo su objetivo, metodología, resultados y conclusiones, mismos que a continuación se presentan:

Trabajo previo I

El primero de los trabajos que fue revisado es "Violencia, Política Criminal y Seguridad Pública", en donde se concentran aportaciones de varios tratadistas, en el que entre otros objetivos se propone definir qué es la prevención en general, sus características y su relación con la seguridad pública.

Su marco metodológico se basa en una descripción de conceptos básicos de prevención, sus elementos y del panorama del delito en México.

Entre sus resultados propone a la prevención en general como un elemento básico para crear comunidades sanas y que a diferencia de otras estrategias no pretende remplazar sino coadyuvar.

De su bibliografía se considera importante para nuestro tema, el siguiente libro:

Ruiz-Harrell R. "Criminalidad y mal gobierno", México, Sansores y Alinure, 1998.

Trabajo previo II

De acuerdo al libro "Guardia Nacional y Policía Preventiva: dos problemas de seguridad en México", en nuestro país la función policial a menudo es objeto de toma de decisiones y evaluaciones efectuadas muy a la ligera, carente de sustento científico sólido, por lo que realiza un recuento histórico de la figura de la Guardia Nacional y un estudio comparativo de las policías preventivas de los estados de la región centro de México, con la finalidad común de advertir deficiencias y contradicciones jurídicas, así como proponer homologación de criterios legales, para que la policía preventiva funcione como una fuerza de seguridad interior y no como una policía administrativa.

Tiene una metodología de corte cualitativo de carácter descriptivo histórico acerca de la figura legal de la Guardia Nacional y la Policía Preventiva.

Dentro de sus conclusiones, sostiene que la policía preventiva no es jurídicamente una fuerza pública, debido a que constitucionalmente las funciones de seguridad interior están destinadas a la Guardia Nacional, por la influencia del modelo de seguridad interior previsto en la Constitución de Cádiz (1812) sobre la Constitución Federal mexicana.

Asegura que esta confusión conceptual del marco legal de la policía explica el desfase entre el desempeño de esta Institución y las expectativas ciudadanas.

De su bibliografía retomamos el siguiente material:

Barrón, Martín. "Guardia Nacional ¿posibilidades de utilización?, Memoria del Foro de Seguridad Pública, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, México, 1998.

Villalpando, José. "Evolución histórico-jurídica de la Guardia Nacional en México", en Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano, UNAM, México, 1998. T.II.

Trabajo previo III

En este trabajo "El desafío democrático de México: seguridad y estado de derecho" se presentan varios ensayos que abordan temas como seguridad pública, seguridad ciudadana, reformas policiales, crimen organizado, desde una perspectiva contemporánea, con un objetivo propositivo que va desde la reflexión hasta los cambios estructurales en el aparato de justicia penal.

Abordan los temas mediante una metodología cualitativa descriptiva, apoyada en algunos casos en reportes estadísticos sobre índices delictivos.

De entre las conclusiones destacan para el tema que nos ocupa, las siguientes:

Que la transformación de la policía requiere de una base mínima de profesionalización del personal policial que sea resguardo para evitar que la policía sea cooptada por las élites locales.

Por otra parte, que muchos de los problemas que enfrenta la policía son similares a los que enfrentan otros servicios públicos; por lo que deben de ser enfrentados por el Estado y no solo por la Policía.

Concluye con el deseo de que temas como el de la Policía Federal Preventiva se debatan ampliamente en el contexto de la democratización del país.

Trabajo previo IV

En este trabajo "Policía y Estado Democrático de Derecho", se pone de manifiesto la carencia de investigaciones sobre el tema en el ámbito nacional, analiza la complejidad del universo de la seguridad pública.

Mediante una metodología cualitativa, descriptiva, utilizando el método deductivo propone algunas soluciones orientadas a consolidar el cambio en las corporaciones policiales.

Dentro de sus conclusiones destaca la afirmación de que el cambio en las corporaciones policiales debe ser estructural, para que la seguridad pública del país sea un elemento de gobernabilidad en la suma de políticas integrales indispensable en la consolidación del sistema democrático.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Objetivos de la investigación

- 1.- Determinar si existen o no condiciones para que en México se formalice la unificación de las policías federales (preventiva y de investigación).
- 2.- Establecer las condiciones que contribuyen a la unificación de las policías federales en México.
- 3.- Establecer las condiciones que obstaculicen la unificación de las policías federales en México.
- 4.- Analizar si existe relación entre las condiciones favorables y las limitantes. Definir cuales tienen mayores posibilidades de imponerse y por qué.

Preguntas de investigación

- 1.- ¿Existe semejanza entre la estructura orgánica de la Policía Federal Preventiva (PFP) y la Agencia Federal de Investigación (AFI)?.

- 2.- ¿La tabla de tabuladores de la PFP y la AFI son semejantes?
- 3.- ¿Los miembros de la PFP y la AFI tienen el mismo perfil?
- 4.- ¿La ciudadanía en general identifica cuales son las funciones de cada una de las Policías federales?
- 5.- ¿La percepción de la ciudadanía en general es favorable respecto de ambas Policías?
- 6.- ¿La unidad en el mando serían un factor que derivara en impunidad y corrupción?
- 7.- ¿Cuál es la experiencia —positiva o negativa— de otros países que cuentan con Policías que tienen facultades de prevención e investigación?.
- 8.- ¿Existe relación entre la prevención e investigación del delito?
- 9.- ¿La unificación de las Policías estaría acorde con el concepto de seguridad pública del Estado Mexicano?

JUSTIFICACIÓN

En los últimos 15 años la criminalidad en México aumentó considerablemente, los delitos violentos experimentaron un incremento, como son el robo a vehículos, los secuestros. Asimismo, la delincuencia aprovechó la globalización y el acceso a tecnología de punta para evolucionar y formar estructuras de crimen organizado transnacional.

Ante esta situación el Gobierno Federal instrumentó diversas estrategias, que van desde iniciativas para incrementar las penas de algunos delitos, hasta la participación de las Fuerzas Armadas en la disuasión del delito.

Dentro de las estrategias de Estado se incluyen la creación primero de la Policía Federal Preventiva y después de la Agencia Federal de Investigación, ambas corporaciones fundamentan su operación diaria en el trabajo de Inteligencia, utilizando los más avanzados métodos de investigación con el apoyo de la tecnología más avanzada.

Sin embargo, la desarticulación que hubo los últimos 30 años entre la ciudadanía y la Policía, ha hecho que todavía exista desconfianza hacia los cuerpos policiales, generando con ello que no se denuncien los delitos, con la consecuente impunidad¹.

De acuerdo a encuestas sobre la materia, las Policías que tienen el nivel más alto de confianza entre la ciudadanía son la Policía Federal Preventiva y la Agencia Federal de Investigación.

Ante la demanda generalizada por un sistema de justicia penal confiable, rápido, eficaz y transparente, el 29 de marzo de 2005 el Gobierno Federal presentó a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión una iniciativa de reforma integral al Sistema de

¹ Se calcula que se denuncian solo 2 de cada 10 delitos que se cometen.

Seguridad Pública y Justicia Penal que propone reformar 23 artículos constitucionales, promulgar 6 nuevas leyes y reformar 7 de las ya existentes, referentes a la seguridad pública y la justicia penal.

Una de las reformas propone la unificación de la Agencia Federal de Investigación y la Policía Federal Preventiva en un Cuerpo Federal de Policía, que estaría bajo el mando de un Secretario del Interior.

La seguridad es una de las funciones principales del Estado. El hombre, según Rousseau, Locke y Hobbes, se une en sociedad para protegerse de otros y de sí mismo. El hombre le otorga al Estado/autoridad la facultad para ejercer la violencia con el fin de garantizar el orden y la paz dentro de cada sociedad organizada.

El presente trabajo pretende analizar si la nueva estrategia de unificación de las policías es viable jurídica, orgánica y funcionalmente, así como, si podría contribuir a disminuir el problema de seguridad pública en México. Cuáles serían las ventajas operativas del mismo y los resultados esperados. De ser el caso, se alertaría sobre sus principales áreas de oportunidad y/o nivel de riesgo.

HIPÓTESIS

Existen condiciones favorables para la unificación de la Agencia Federal de Investigación y la Policía Federal Preventiva en un solo cuerpo policial.

METODOLOGÍA

La aproximación metodológica que se hace en la presente investigación es cualitativa, descriptiva, desde una perspectiva holística, utilizando como herramientas el análisis de trabajos previos, el marco jurídico en la materia y la comparación con otros sistemas de corporaciones policiales de otros países.

Procedimiento

Para dar evidencia que valide o contradiga esta hipótesis se seguirá el siguiente procedimiento:

1. Se recopilarán documentos para establecer las definiciones básicas en torno al tema de seguridad pública.
2. Se recopilarán las investigaciones previas que tengan relación con el tópico del presente trabajo.
3. Se recopilarán los textos que le dan fundamento jurídico a la actuación de la Policía Federal Preventiva y la Agencia Federal de Investigación.
4. Se recopilarán los textos y/o investigaciones previas sobre las características de los cuerpos policiales en otros países, así como su funcionamiento, estructura y resultados.

5. Se desarrollará un análisis cualitativo de los documentos recuperados, incluyendo el comparativo entre el sistema de policía en México y otros países.
6. Finalmente, se establecerán las conclusiones derivadas del análisis de los documentos.

BIBLIOGRAFÍA

LIX Legislatura.- Senado de la República.- Gaceta Parlamentaria.- No. 12 Año 2004.- Miércoles 21 de julio.- Punto de Acuerdo sobre el Impacto Presupuestal del Proyecto de Reforma al Sistema de Justicia Penal Integral.

Boletín Mexicano de Derecho Comparado. No. 111.

Violencia, Política Criminal y Seguridad Pública.- Instituto Nacional de Ciencias Penales.- César Oliveira de Barros Leal Coordinador.- México. 2003.

Guardia Nacional y Policía Preventiva: dos problemas de seguridad en México.- Martín Gabriel Barrón Cruz, Carlos Silva y José Arturo Yañez Romero.- Instituto Nacional de Ciencias Penales.- Project on Reforming the Administration of Justice in Mexico.- University of California, San Diego Center for U.S.- Mexican Studies.

El desafío democrático de México: seguridad y estado de derecho.- El Colegio de México.- Arturo Alvarado y Sigrid Artz Editores. Primera Edición 2001.

Policía y Estado Democrático de Derecho.- Porrúa.- Ignacio Carrillo Prieto.- México 2005.