

*La función de investigación de las policías conforme al nuevo modelo policial en México y su normatividad federal**

GABRIEL PÉREZ GALMICHE**

La seguridad pública en nuestros días es un tema recurrente y de dominio público; desde una charla cotidiana hasta los *mass media* se encargan de difundir a diario información al respecto. Si bien la globalización es, como ya lo he difundido en mi más reciente obra, un concepto que alude a la integración de los mercados comerciales, así como a la internacionalización de los procesos productivos y del capital y uso amplio de las tecnologías,¹ también considero que ésta contribuye en gran medida a maximizar el tema de la seguridad como una de las prioridades de los Estados-nación.

De manera local, tan sólo la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2015, elaborada por Inegi, refiere que 58% de la población en México considera que su principal preocupación es la inseguridad, aun por encima del desempleo, la pobreza, e incluso el narcotráfico.²

Es por ello que, en buena medida, comparto la importancia y trascendencia de realizar investigaciones serias sobre temas relacionados con la seguridad y el modelo policial que a partir de 2008 se ha implementado en nuestro país para hacer frente a la incidencia delictiva. La seguridad, desde

* Muñoz Castellanos, Jesús, Gutierrez Santos, Oscar. *La función de investigación de las policías conforme al nuevo modelo policial en México y su normatividad federal*, México, Editorial Flores, 2016.

** Profesor del Posgrado en Derecho de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México. (gabrielgalmichi@gmail.com)

¹ Pérez Galmiche, Gabriel, *Comercio electrónico*, México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2015, p. 13
² Cfr. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2015*, México, 2015. [Consulta: 01 de Abril de 2016]. Disponible en <http://goo.gl/Em3BxN>

un estricto sentido, representa la base de cualquier actividad que se pretenda desarrollar. En sí, funciona como pilar de las relaciones sociales y requiere de un discurso novedoso y actual que se ajuste al mundo globalizado que nos ha imbuido.

Los autores, en el primer capítulo de esta obra, realizan un esfuerzo académico que ubica al lector en cuanto a la noción de seguridad pública desde una perspectiva casi por completo jurídica. Ésta va desde el aspecto sociológico de cómo surge el entramado social, llevando sutilmente la lectura hasta el contrato social, que transfigura las relaciones sociales en relaciones jurídicas.

Se plantea entonces cuál es el objeto de la seguridad, desde la interpretación judicial que hace la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en un caso concreto de México. A partir de ello, los autores analizan detalladamente la seguridad pública, no como un derecho más del ciudadano, sino como una garantía de garantías. El planteamiento esencial recae en la seguridad como un derecho a la paz, y sólo mediante él pueden disfrutarse el caudal de derechos con que contamos los ciudadanos, y que son reconocidos jurídicamente.

Pese a que la seguridad es una función que nos parece cotidiana a la mayoría de los ciudadanos, después de ubicarnos teóricamente en lo que será el marco conceptual de la seguridad durante el desarrollo de la obra, los autores realizan una relatoría de los antecedentes de las organizaciones de seguridad en Grecia y Roma, civilizaciones trascendentales en las relaciones humanas. Posteriormente, hacen un recorrido sobre este punto en particular, pero en la Edad Media europea y, a la par, el México prehispánico.

Un aspecto que es digno de encontrarse en una obra de investigación en la materia es la organización policial con que contaba la civilización azteca antes de la incursión castellana. Destaca de manera particular como una civilización ajena en costumbres y, a mayor razón, sin contacto previo con civilizaciones europeas. Disponían de toda una estructura administrativa bien diversificada en materia policial, de la cual destaca la protección que los *teuctlis* brindaba al trajín económico que muy puntualmente se desarrollaba en el impresionante mercado de Tlatelolco. Otro aspecto que debe señalarse y que quizá represente un factor crucial en el éxito de estas estructuras, es que no propiamente eran funcionarios públicos quienes realizaban esta función. Se trataba de la sociedad en la ejecución de un servicio público por tiempo determinado, lo cual me lleva a pensar que, de cierto modo, la sociedad vigilaba y protegía a la misma sociedad, sin verse unos como enemigos de los otros.

La incursión castellana en las civilizaciones mesoamericanas tiene también un significado importante que no pasan por alto los autores. De manera que plantean cómo se ejecutaban las tareas de seguridad en la Nueva España, y cómo es que, una vez independizado nuestro territorio, se inician las labores propias para su organización.

De una manera afable, y con lenguaje asequible, los autores hacen el recorrido histórico normativo de las organizaciones de seguridad en nuestro país. Destacan en cada paso cómo es que la función de investigación, aspecto medular de la investigación, va apareciendo gradualmente en la historia policial mexicana, sin perder de vista detalles sociológicos importantes que impactaron en la regulación de esta función.

La relatoría nos lleva hasta un minucioso estudio sobre la seguridad pública en los ordenamientos legales mexicanos del siglo XIX, en donde se aprecia la acuciosidad de los autores para escudriñar los diversos ordenamientos. Asimismo, para encontrar aquellos vestigios que, sin ser precisos ni claros, permiten al lector enmarcar gradualmente la evolución de las organizaciones de seguridad pública en México, así como el desarrollo de la función de investigación.

Después de la enmarcación conceptual de la seguridad pública, y la relatoría puntual de los aspectos más sobresalientes de la historia normativa, en cierto punto sociológicos de las organizaciones de seguridad a nivel mundial y local, se nos lleva normativamente hasta el texto constitucional mexicano de 1917. Éste continúa vigente con sus debidas adecuaciones, las cuales han sido implementadas ajustándose al momento histórico.

El capítulo segundo, lejos de lo que pudiera imaginarse, hace patente cómo la seguridad pública en México se mantuvo por varias décadas operando de manera fáctica, sin tener un sustento constitucional. Fue a partir del año de 1994 que se incluyó jurídicamente la frase “seguridad pública”, en el artículo 21 de tal ordenamiento. Posteriormente, se hace la comparación entre el texto constitucional original y los reformados.

De las reformas constitucionales en materia de seguridad pública, destaca la implementada en el año de 2008, y me genera la convicción de que éste es un parteaguas en la historia normativa de la seguridad pública en México, y también lo es para la obra que se comenta. Se muestra cómo se realizaron sendos esfuerzos por parte de las autoridades federales por resolver la situación de seguridad que México enfrenta.

Uno de los documentos que destacan de la reforma constitucional de 2008 es, a mi criterio, el Acuerdo Nacional por la Legalidad, Seguridad y

Justicia que tuvo lugar en Palacio Nacional en agosto de 2008. Este documento destaca sobremanera, puesto que es uno de los acuerdos que sin ser normativos preponderantemente, es decir, sin tener carácter de ley, logró convocar a un amplio sector de los representantes sociales para hacer frente a uno de los problemas que aquejan a los mexicanos: la seguridad.

Los autores logran hacer, de un instrumento de características jurídicas, un análisis claro y funcional, lo cual hace su lectura afable al público en general. La relatoría hace ver cómo en este acuerdo se suman los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, gobernadores de los estados, asociaciones de alcaldes, integrantes del sector productivo, asociaciones religiosas, organizaciones de la sociedad civil, y medios de comunicación, asumen compromisos bien identificados en materia de seguridad, que además incluyen un tiempo de ejecución.

Este acuerdo es un documento que trasciende a todas las épocas, ya que desde la relatoría que se hace de las primeras organizaciones en materia de seguridad pública, así como la vida colonial e independiente de México, parece ser el primer esfuerzo coordinado de la sociedad en conjunto con las instituciones para hacer frente a un problema que surge en el seno social, y que entonces debe solucionarse por esta misma sociedad.

A partir de este acuerdo, los autores derivan un análisis, breve pero consistente, de los ordenamientos legales que emanaron como producto de los compromisos adquiridos por cada sector social. Se analiza entonces de manera particular la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, así como la Ley de la Policía Federal. Esta última es un ordenamiento normativo que pese a la desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública Federal en la administración presidencial actual de Enrique Peña Nieto, subsiste con algunas reformas a la fecha.

Finalmente, se analiza la normatividad local en la materia para el caso particular del estado de Puebla, haciendo hincapié en la función de investigación que las policías tienen encomendadas constitucionalmente en el artículo 21 constitucional.

La controversia medular que se plantea en esta obra es la función de investigación que a las policías se les otorgó constitucionalmente. A lo largo de la relatoría, se hace énfasis sobre cómo la función de investigación evolucionó, no sólo normativamente, sino también institucionalmente, pero que a partir de la reforma de 2008 quedó al arbitrio de la interpretación que

cada autoridad pretendiera hacer del texto constitucional de acuerdo a su particular punto de vista. De esta forma, la disposición normativa no logra aplicarse a la fecha de manera armoniosa en todo el país, y muy probablemente los efectos colaterales de tal controversia puedan mermar severamente la implementación homologada del sistema penal acusatorio adversarial que está a punto de implementarse en México.

Institucionalmente, se nos muestra en esta obra cómo las policías hasta antes de la reforma constitucional de 2008 contaban con un marco normativo simple y sencillo, en donde con claridad se distinguía a quién correspondían determinadas funciones, incluida la de investigación. Sin embargo, tal reforma abre un abanico amplísimo en la ejecución de esta tarea.

Hoy día, el texto constitucional dispone que esta función corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales, se agrega, actuarán bajo el mando y conducción de aquél en el ejercicio de esta función. Esto significa abrir esta función a todas las corporaciones policiales, sin embargo, los autores muestran cómo es que la complejidad en la interpretación del texto constitucional lleva a plantear de manera errónea esta disposición en las leyes que emanan de la Constitución.

Gracias a la relatoría puntual que los autores hacen sobre la seguridad pública y las policías, el lector puede ubicarse de manera sencilla en la controversia que se plantea, generando convicción y claridad en la lectura del texto. Con una idea clara sobre lo que son las corporaciones policiales y sus funciones, se complica la ejecución de la función de investigación en conjunto, lo cual representa un reto inmenso para los ejecutores de esta función.

La función de investigación de las policías representa —particularmente después de la lectura de esta obra—, la piedra angular del sistema penal mexicano. Por ende, representa la importancia de contar con textos especializados que tiendan a resolver situaciones que se dan en el argot jurídico.

Antes de iniciar la lectura de esta obra, puede revisarse la bibliografía que actualmente existe sobre este tema. Y aunque existen diversas obras que tratan sobre la investigación científica y su aplicación en el nuevo modelo de justicia penal mexicano, no hay una obra similar que permita tener una idea amplia y precisa de la seguridad pública y las policías con su evolución histórica normativa en México.

Reconozco también el mérito de esta obra, por ser pionera en su tipo y, a través del método científico, describir con lenguaje asequible —aun para quienes no pertenecen a la comunidad jurídica— una función preponderante

para el desarrollo no sólo social, sino también económico. Parte de lo general a lo particular y conduce de manera afable la lectura, para llevar al lector hasta el caso particular de la función de investigación. Estoy convencido de que la comunidad científica debe interesarse en la materia de seguridad pública, dado que esta materia ha sido tratada generalmente desde el plano político, sin que la academia se involucre seriamente en ella, por lo menos en México. Por todo ello, esta obra representa un esfuerzo de los aún pocos que aportan académicamente elementos útiles a la seguridad en México, pero además puede resultar útil para la comunidad científica en general.

Los autores de esta obra son producto de la comunidad que ha preparado la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Es digno de señalar que quizá es la primera obra en su tipo que esta casa de estudios ha auspiciado, reconociendo la pluralidad de pensamiento y apoyando las causas que científicamente se consideren justificadas.

En este particular aspecto, la academia en México, dedicada a los estudios serios sobre seguridad pública y policías, aún es incipiente y su desarrollo todavía es materia desconocida para muchos. Pero son estos esfuerzos los que deben marcar un precedente; motivar a muchos otros para continuar la especialización de esta materia y contribuir de manera científica al desarrollo de la seguridad pública en México. Esto para el mejoramiento de la sociedad, a la cual se debe nutrir académicamente, convalidando el compromiso de las universidades públicas como semillero de ciencias y tecnología en México.