

LA CAPACITACIÓN COMO OBLIGACIÓN CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA.

DR. GABRIEL ANDRÉS CÁMPOLI

COORDINADOR DE CAPACITACIÓN DE LA SSPYTM PUEBLA.

SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y TRÁNSITO MUNICIPAL

Amplia fue la reforma constitucional en materia penal y de seguridad pública. Tanto así que hasta se han creado sistemas especiales de política criminal que se han plasmado de manera concreta en el contenido de nuestra carta magna, situación que no registraba antecedentes.

De hecho, estos sistemas de política criminal establecen dos sistemas claramente diferenciados, unos garantista, que, a la postre acabará siendo el que dé vida a la justicia del fuero común y otro con notables restricciones de garantías al gobernado, que acabará siendo el régimen federal ya que la materia que regula, la delincuencia organizada, ha quedado como tema exclusivo de la Federación.

Sin embargo, no son éstas quizás las materias que requieran de mayor atención, toda vez que las regulaciones y mandatos constitucionales para ello implican largos períodos de adaptación legislativa, que por el propio texto legal prevé hasta de ocho años para su implementación.

En realidad, son los mandatos menores, o, por ser más exacto los de menor extensión los que pueden representar los cambios más importantes de manera urgente.

A estas realidades son las que deseo referirme expresamente en este trabajo, especialmente a los que implican modificaciones en materia de seguridad pública y función policial en su desglose más concreto, contenidos en el Artículo 21 Constitucional, el cual, sobre la materia que nos ocupa, a la letra expresa:

Artículo 21. La investigación de los delitos **corresponde** al Ministerio Público **y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.** *(las negritas corresponden a texto reformado)*.....

.....La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, **que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala.** La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, **objetividad**, eficiencia, profesionalismo, honradez **y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.**

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

a) **La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.**

b) **El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.**

c) **La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.**

d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.

e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.

Ahora bien, si leemos en detalle el contenido de estos nuevos textos en materia de conformación y funciones policiales advertiremos a simple vista el cambio de la simple función preventiva de estos organismos a una función expresa de policía científica con capacidad de investigación de los hechos delictivos.

Pero inmediatamente surge la pregunta, ¿Cómo se hace para que nuestros cuerpos policiales puedan investigar los delitos?

La respuesta, por más que parece obvia, no siempre es aceptada por quienes llevan a su cargo las decisiones políticas en materia policial.

En la práctica, el mayor problema que enfrentan los cuerpos policiales actuales para poder llevar una investigación es su falta de conocimientos sobre los procedimientos y técnicas de investigación de los delitos.

Simple sería tal vez proponer una capacitación en materia de investigación, basada en el estudio de la criminalística y la criminología, pero el problema podría no acabar allí, toda vez que la preservación de las pruebas resulta fundamental para su posterior presentación en juicio.

Esto obviamente implica una correlación entre la policía investigadora, el ministerio público que dirige la presentación judicial y los peritos que validan las conclusiones científicas que puedan surgir de la investigación realizada.

El proponer la creación de policías investigadores o científicos sin base de la creación de un sistema integral de policía resulta si no falto de fundamento al menos con bastante poca posibilidad práctica.

Esto mismo aplica a todo el cuerpo policial, dado que el pretender que una parte de la corporación investigue implica que los demás elementos de ese cuerpo pueden al menos realizar las diligencias básicas de preservación de evidencias y toma de declaraciones como base mínima.

De hecho, sabemos que esto, a la fecha no es posible con los niveles de capacitación de la mayoría de los cuerpos policiales y mucho menos con los sistemas establecidos de mandos que acostumbramos, en los cuales no siempre los ascensos se corresponden con el nivel de capacidades sino con criterios mucho más subjetivos.

Justamente es aquí donde la reforma hace su aportación más significativa, al imponer un sistema unificado de selección, ascensos, permanencia y demás situaciones, tal como lo expresa claramente su texto.

De hecho, no conforme el legislador con la creación de este sistema objetivo de carrera policial impone mayores obligaciones a la legislación secundaria que debe crearse, toda vez que especifica que el sistema debe ser civil, profesional y contar con la participación de la ciudadanía.

A esto corresponde una sola solución posible, la creación de un sistema de Servicio Civil de Carrera Policial bajo los mandatos específicos de la Carta Magna.

Ahora la pregunta vuelve a nacer, ¿Cómo crear un Servicio Civil de Carrera para las fuerzas de Seguridad Pública?

Aunque la respuesta parezca sencilla puede tener aristas interesantes a la hora de combatir desde las instituciones de reciente creación, como lo sería el Servicio Civil, algunas prácticas institucionales de larga data.

Sabido es que, en la mayoría de las organizaciones una recomendación de la persona correcta puede valer más que varias cuartillas de cursos, estudios y curriculum de trabajo.

De hecho, a la fecha en casi todas las corporaciones municipales se decide libremente el ingreso del personal policial, al cual luego se forma en la academia estatal de seguridad pública, pero bajo la base de que el personal que toma el curso ya está bajo contrato de la policía correspondiente.

En la práctica, no se observan las condiciones mínimas consideradas a nivel nacional para la incorporación a los cuerpos de seguridad pública, pero es justamente allí donde debe producirse el cambio, ya que la disposición constitucional así lo indica de manera expresa al listar las bases mínimas de coordinación.

¿A quién corresponde entonces esta nueva responsabilidad?

Las respuestas posibles son dos:

- 1) A una dirección de servicio civil de carrera que sea además la encargada de la Academia Municipal de Seguridad Pública para la selección y formación inicial y continua del personal, dependiente de la propia secretaría municipal de seguridad pública.
- 2) A una Academia descentralizada del Municipio que sea quien tenga a su cargo estas funciones constitucionales de selección, permanencia, ingreso y ascensos del personal policial.

Si nos inclinamos por la primer solución podríamos tener una rápida creación del nuevo sistema, tal y como está ocurriendo en la Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal de Puebla, donde actualmente se está llevando a cabo un proceso de selección de personal de nuevo ingreso bajo las condiciones que marca el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

El punto débil de este sistema puede ser justamente su dependencia, toda vez que si quien resulta el juez de ingreso y permanencia en el sistema policial puede ver condicionada su actuación a la decisión del responsable de la corporación, las viejas dolencias de selecciones inapropiadas o viciadas podrían repetirse.

El segundo sistema puede depender de situaciones presupuestales que podrían detener su creación, pero su independencia del sistema podría justificar su existencia y las mejoras en la selección del personal de seguridad pública podrían demostrar la verdadera esencia de las reformas constitucionales, que justamente lo que pretenden es lograr un sistema de seguridad pública confiable y que no presente los defectos que nos han perseguido desde hace años.

En la realidad práctica, el sistema puede completarse de maneras importantes, toda vez que, dentro de las mismas funciones de esta Academia de Seguridad Pública Municipal, a cargo del Servicio Civil de Carrera, se puede mantener la actualización permanente de los elementos y su registro para los asensos y permanencia del personal.

Podría alegarse que la actual Academia Estatal de Seguridad Pública del Estado podría cumplir esas funciones, pero en la práctica real esa suposición podría resultar muy aventurada por varias razones.

La primera sería que no habría manera de que todos los elementos de todas las corporaciones de los 217 municipios del Estado estuvieran registrados en esta Academia estatal, toda vez que la rotación administrativa resultaría poco menos que inmanejable por la cantidad de elementos involucrados.

Si tomamos en cuenta que la Secretaría de Seguridad Pública del Estado cuenta con sus propios elementos para capacitar y llevar adelante su Servicio Civil de Carrera, las posibilidades de confundir a los elementos son muy altas.

De cualquier manera, la misma Academia Estatal depende del Secretario de Seguridad Pública del Estado, con lo que, además se caería en el primer modelo con la única deferencia de que la dependencia no sería del secretario municipal sino de su correspondiente del Estado, cuando justamente lo que se trata es de eliminar este tipo de situaciones.

Por último, debemos recordar las diferencias geográficas que se imponen en nuestro Estado, las que hacen que algunos municipios

podrían resultar gravemente afectados por la distancia necesaria a cubrir para poder mantener su Servicio Civil de Carrera dependiente de una Academia Estatal centralizada.

Como posible crítica a este sistema de manejo municipal de la selección, permanencia y capacitación del personal municipal puede ser su justificación en diversos municipios de menor capacidad que la obvia que ostenta por razones presupuestales la capital del Estado.

No debe tomarse este hecho a la ligera, toda vez que es cierto que Puebla tiene aproximadamente 2400 policías a los cuales capacitar y de los que llevar sus expedientes de Servicio Civil de carrera, cuando algunos municipios escasamente llegarían a 20 elementos policiales que, obviamente no justificarían una erogación semejante.

Para estos casos particulares adquiere mayor importancia la creación de organismos descentralizados, sean de carácter municipal o bien intermunicipal que podrían atender a varias corporaciones policiales en forma conjunta, atendiendo a las necesidades específicas de cada región del Estado.

De hecho estas academias intermunicipales o regionales podrían crearse dependiendo del presupuesto estatal en virtud de la colaboración que exige también la carta magna en el multicitado artículo 21.

En resumen, la obligación constitucional de profesionalizar y capacitar a los cuerpos policiales es clara, incluso para su ingreso y permanencia en las mismas corporaciones, la decisión es cual será la mecánica aplicada para cumplirla.

CONCLUSIONES:

Como se dijo, la obligación de la creación del Servicio Civil de Carrera y de la Profesionalización y capacitación permanente de los cuerpos policiales se desprende del texto expreso del artículo 21 constitucional, y las posibles soluciones son variadas:

- a) Otorgar autonomía funcional a la Academia Estatal de Seguridad Pública, lo que puede no ser recomendable por las distancias a cubrir y el número del personal a capacitar y atender como Servicio Civil de Carrera puede ser muy complejo en su implementación.
- b) Se pueden crear Academias Municipales de Seguridad Pública en los municipios que lo requieran por la cantidad de personal a profesionalizar y academias regionales o intermunicipales para los de menor cantidad de elementos en sus fuerzas de seguridad pública.
- c) Se puede crear una Academia Estatal de Seguridad Pública descentralizada que tenga representaciones municipales o intermunicipales para cada caso, que trabaje en coordinación con las Direcciones Municipales de Servicio Civil de Carrera.
- d) En todos los casos es preferible que las Academias, sean Estatales o Municipales cuenten con completa autonomía funcional y presupuestal para no depender de los Secretarios de Seguridad Pública y de esa manera garantizar su imparcialidad en los procesos de selección, permanencia y ascensos del personal.
- e) En caso de preferir mantener las Academias bajo las directivas de los Secretarios de Seguridad Pública, se deben establecer mecanismos consensuados con el Sistema Nacional de Seguridad Pública para garantizar la imparcialidad de los procesos.

- f) Sea cual fuere la solución que se adopte, se deben crear por ley del Estado las bases mínimas del Servicio Civil de Carrera con base en el Sistema Nacional de Seguridad Pública para que las mismas resulten también aplicables como base a los Municipios para sus propios Servicios de Carrera.