

Febrero 2016

La opinión pública en contexto

Mando único policial

**Responsable de la publicación:
Lic. Karen Nallely Tenorio Colón**

Centro de Estudios
CESOP
Sociales y de Opinión Pública



La información contenida en este documento es un compendio analítico de estudios de diversas instituciones o empresas, el cual no refleja la opinión del CESOP ni de la Cámara de Diputados.

Índice

Temas	Página
Introducción	3
1. Mando Único Policial en la opinión pública	4
2. Antecedentes legislativos del Mando Único Policial	9
3. Objetivos y retos del Mando Único	12
4. Avances en torno al Mando Único	16
5. Experiencias Internacionales	18



Introducción

La seguridad pública en nuestro país es un tema de gran relevancia debido a los actos de violencia que se viven actualmente en diversos estados del país. Para afrontar ese problema el Gobierno de la República tiene como meta construir policías profesionales para así disminuir el delito y la violencia, por lo que se plantea la creación de un Mando Único Policial.

En este documento se dan a conocer las opiniones de la población mexicana en torno a este modelo policial; asimismo, se presentan los antecedentes legislativos del Mando Único, los objetivos y los retos planteados en relación con a este modelo, y los avances registrados en el Tercer Informe de Labores 2014-2015 de la Secretaría de Gobernación.

Además se muestra información de modelos de mando único registrados en Australia y Colombia.





1. Mando Único Policial en la opinión pública





Encuesta BGC-Excélsior

Entre los resultados de la encuesta elaborada en enero de 2016 se observa que 47% de los encuestados creen que sería mejor para el país que la policía en los municipios sea manejada por el gobernador, sin embargo, 34% considera que deberían ser manejadas por el Presidente municipal.

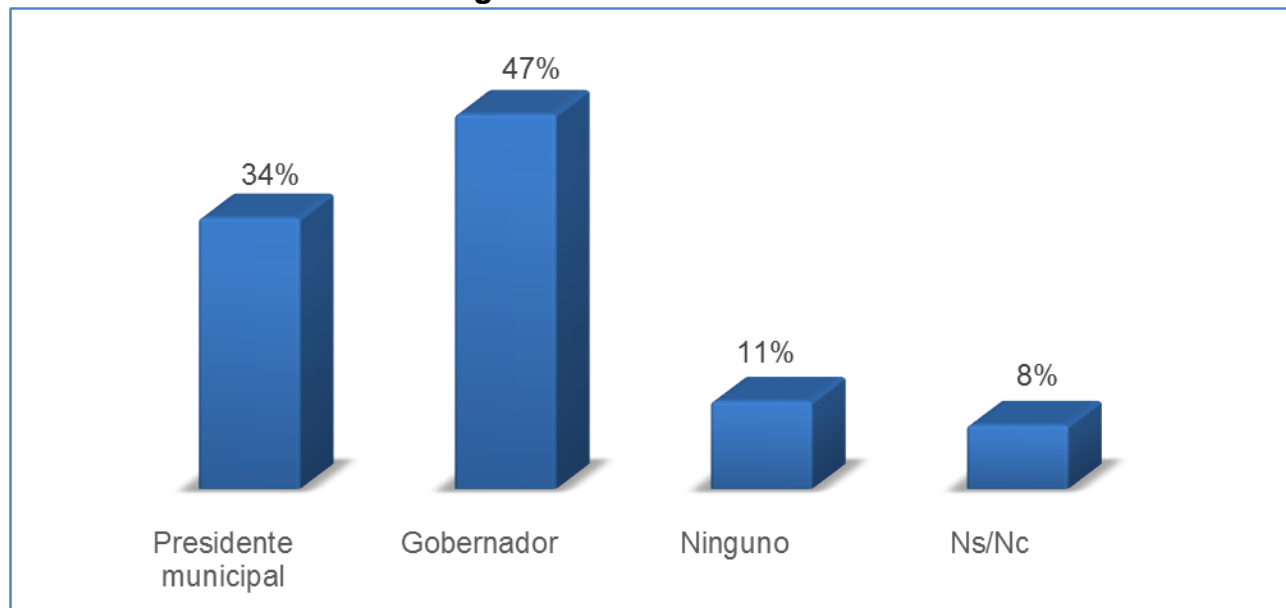
Seis de cada diez encuestados mencionó que en su estado la policía municipal opera como siempre bajo las órdenes de la presidencia municipal. Mientras que 26% dijo que opera bajo las órdenes y coordinación de un Mando Único que depende del gobernador.

Poco más de la mitad de los encuestados cree que el Mando Único policial no ha servido de mucho pues aunque se ocupa de los delitos del crimen organizado, no atienden delitos que afectan a la población en los estados (53%). Una tercera parte de los encuestados (33%) considera que empiezan a tener algún impacto para combatir mejor algunos de los principales delitos que afectan a la población. Mientras que 8% cree que está teniendo un impacto efectivo para reducir los delitos que afectan a la población en los estados.

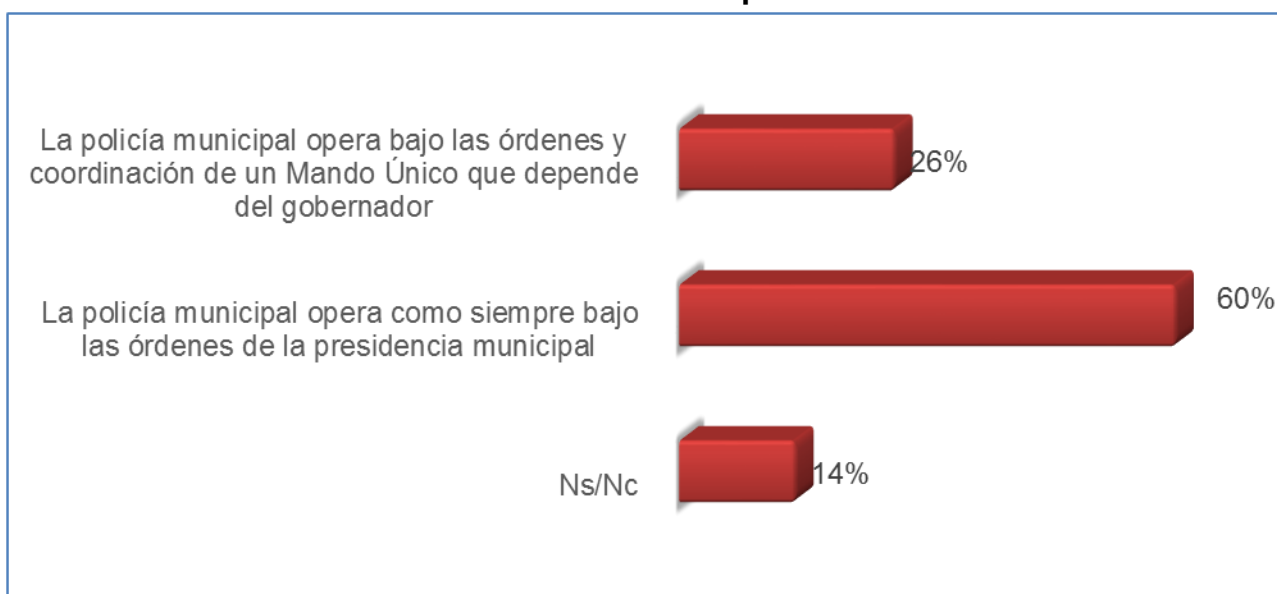
67% considera que bajo el mando del gobernador los policías tendrán mejor equipo para hacer su trabajo; que habrá policías más preparados para enfrentar el crimen organizado (60%); que habrá policías más honestos (51%); que los policías serán menos controlados por el crimen organizado (51%); y que los policías cometerán menos abusos contra la población (51%). 45% cree que bajo el mando del presidente municipal los jefes policiacos conocerán mejor los problemas de seguridad de cada localidad.

La mayoría de los encuestados creen que esta medida está contribuyendo “poco” o “nada” a combatir la delincuencia cotidiana como robo, asesinatos, lesiones por riñas (74%); a combatir el secuestro, la extorsión y el narcomenudeo (73%); a tener policías locales más confiables (65%); a tener policías locales mejor pagados (64%); y a tener policías locales profesionales y bien equipados (62%).

Para usted, ¿qué sería lo mejor en el país para la seguridad pública, que la policía en los municipios sea manejada por el presidente municipal del lugar o por el gobernador del estado?



Dígame, ¿en su estado opera un Mando Único estatal, es decir, las policías municipales dependen del gobernador, o bien, operan como siempre bajo la autoridad municipal?

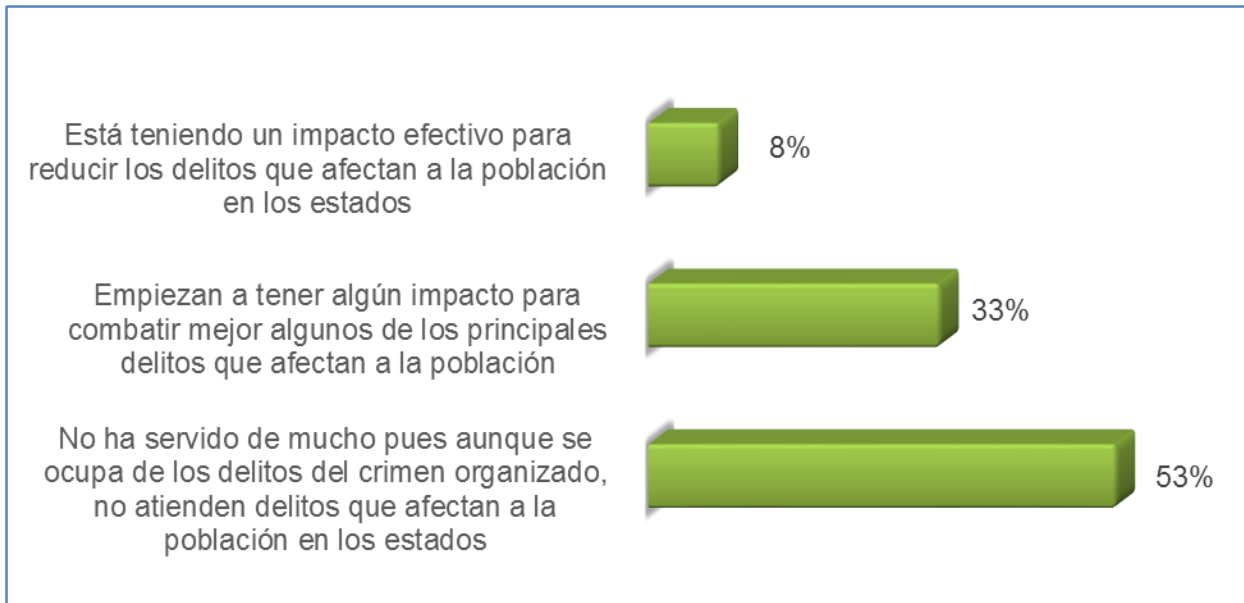


Fuente: BGC-Excélsior, "Prefieren el mando único", 18 de enero de 2016, disponible en www.bgc.com.mx (fecha de consulta: febrero de 2016).

Encuesta telefónica nacional, del 7 al 8 de enero de 2016, 400 entrevistas efectivas. Margen de error de +/-5%

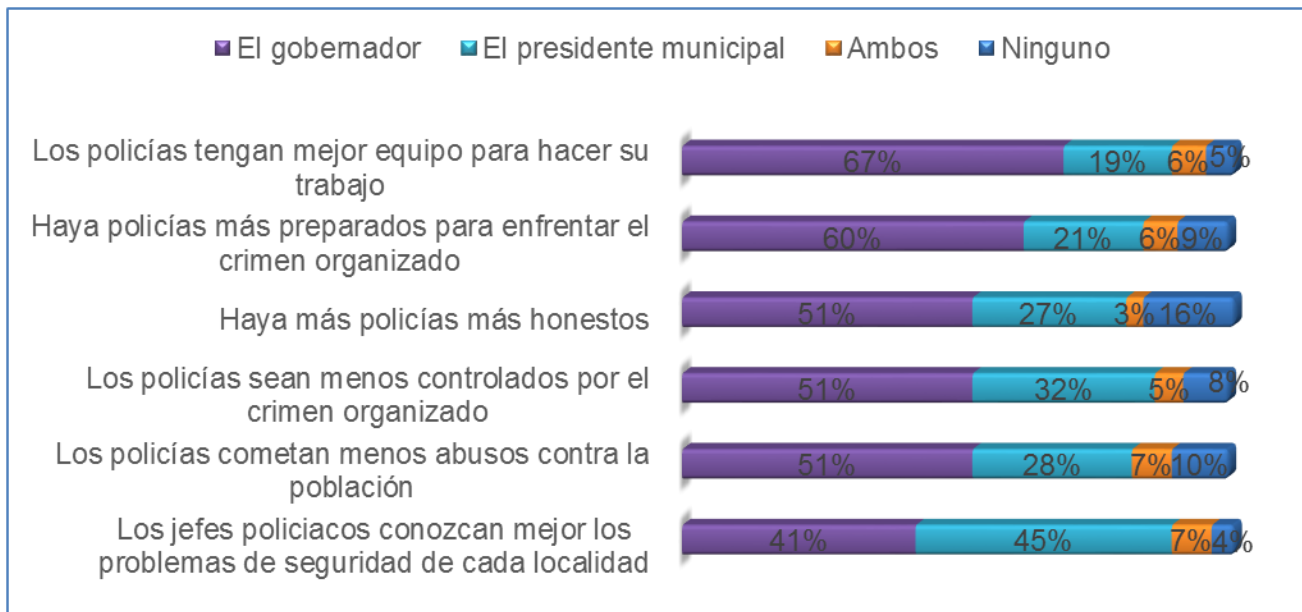


Dígame, con lo que usted sabe o ha escuchado, ¿qué se acerca a lo que usted piensa sobre el Mando Único policial que ya opera en varios estados del país?



Con Ns/Nc = 100%

Los cuerpos de policía pueden estar bajo el mando del gobernador o bajo el mando del presidente municipal. En su opinión, ¿bajo qué mando cree usted que ...?



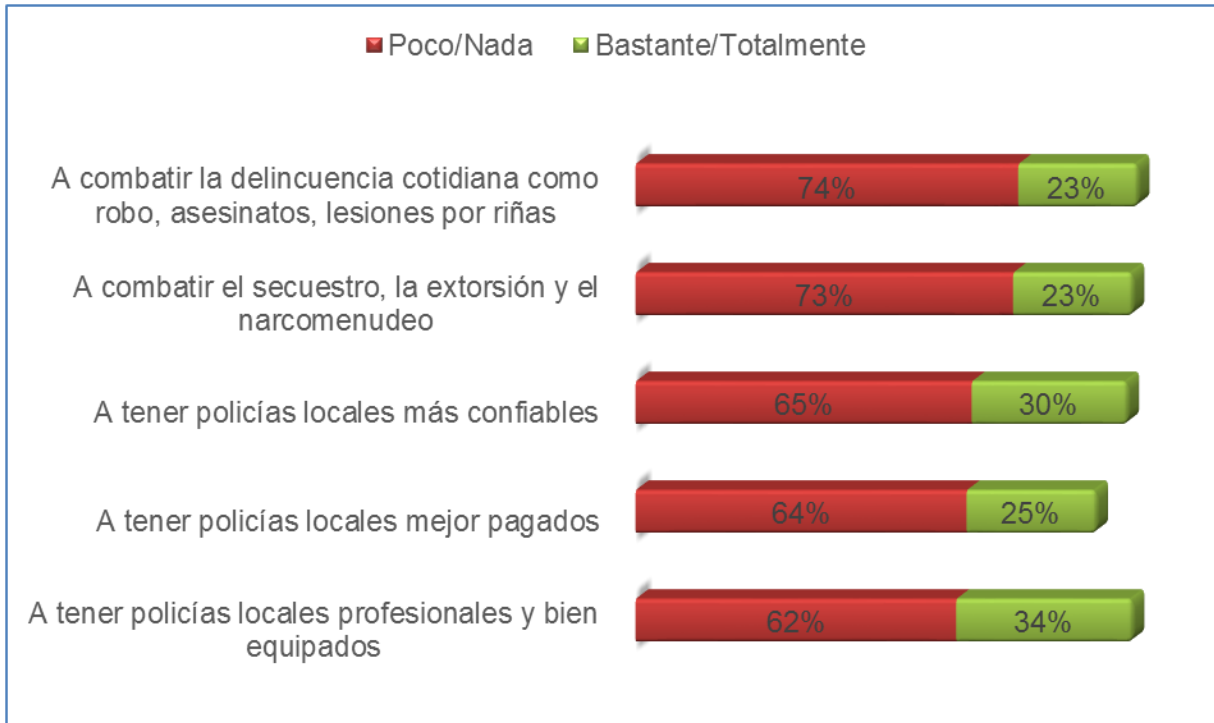
Con Ns/Nc = 100%

Encuesta telefónica nacional, del 7 al 8 de enero de 2016, 400 entrevistas efectivas. Margen de error de +/-5%

Fuente: BGC-Excelsior, "Prefieren el mando único", 18 de enero de 2016, disponible en www.bgc.com.mx (fecha de consulta: febrero de 2016).



Con lo que usted sabe de esta estrategia, dígame, ¿qué tanto está contribuyendo esta medida a ...?




Con Ns/Nc = 100%





2. Antecedentes legislativos del Mando Único Policial






El primero de diciembre de 2009 el Diputado Heliodoro Carlos Díaz Escárraga, de la fracción parlamentaria del PRI, presentó una iniciativa que reforma la fracción VII del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual tenía por objetivo crear un mando único policial estatal en aquellos casos en que las legislaturas locales así lo consideren conveniente y oportuno y sin que ello afecte la autonomía del municipio; sin embargo, esta fue dictaminada en sentido negativo el 29 de junio de 2012.

El 7 de octubre de 2010 el Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Senadores una iniciativa que reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Mando único policial). En esta iniciativa se propuso crear el mando único policial subsidiario a efecto de que todos los cuerpos policiales de las entidades federativas estén en manos del gobernador de cada entidad; en esta propuesta se adopta el principio de corresponsabilidad que establece el apoyo que deben brindarse las instituciones policiales entre sí y permite la existencia de policía municipal en la medida que cumpla con condiciones objetivas de desarrollo institucional. El último estatus de la iniciativa es pendiente de dictamen en comisiones de la Cámara de Senadores.


Posteriormente el 2 de diciembre de 2014, el Ejecutivo Federal presentó una iniciativa que reforma los artículos 21, 73, 104, 105, 115, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ante la Cámara de Senadores. El objetivo de esta iniciativa es garantizar la seguridad pública a través del Mando Único Policial Estatal.


Entre lo propuesto destaca: 1) precisar que la seguridad pública será una función a cargo de la Federación y de las entidades federativas; 2) señalar que los municipios participarán en el diseño y ejecución de políticas públicas de prevención no policial de los delitos; 3) fortalecer las bases mínimas a las que deberá sujetarse el Sistema Nacional de Seguridad Pública; 4) facultar al Congreso para expedir leyes que establezcan los delitos y las faltas




contra la Federación; 5) estipular que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) conocerá de las controversias relativas a la intervención de la Federación en los municipios; 6) especificar que si el Fiscal General de la República advierte indicios para considerar la infiltración del crimen organizado en la administración o ejecución de servicios municipales, deberá comunicarlo al titular de la SEGOB, para que en su caso, soliciten la aprobación del Senado para que la Federación asuma temporalmente, en forma total o parcial, las funciones del municipio; y, 7) determinar que la seguridad de los municipios estará a cargo de los gobernadores de los estados por conducto de su corporación policial estatal, indicando que los municipios deberán realizar las aportaciones a los estados, para realizar esta función.


El estatus actual de la iniciativa es pendiente de dictamen en comisiones de la Cámara de Senadores; sin embargo durante la sesión del 25 de marzo de 2015 la presidencia de la Mesa Directiva obsequió la ampliación de turno a las comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Justicia; de Federalismo; de Gobernación; de Seguridad Pública; y de Estudios Legislativos, Segunda; de conformidad con lo establecido por el artículo 181 del Reglamento del Senado.





3. Objetivos y retos del Mando Único





Durante la Audiencia Pública Relativa al Mando Único Estatal, realizada el 20 de enero de 2015, el Comisario Jefe Maestro Álvaro Vizcaíno Zamora (Coordinador del Sistema de Desarrollo Policial de la Policía Federal) mencionó que la iniciativa de reforma constitucional en materia de seguridad y justicia, propuesta por el Presidente en diciembre de 2014, propone pasar de más 1,800 corporaciones policiales municipales débiles a 32 sólidas corporaciones policiales estatales. Por lo que la implementación de la iniciativa permitiría entre otras cosas:

- ❖ Dignificar la función policial estableciendo la remuneración mínima y prestaciones básicas que podrán percibir los integrantes de las instituciones policiales y sus familias.
- ❖ Promover el incremento de la escolaridad promedio de sus integrantes.
- ❖ Mejorar la eficacia operativa y el despliegue geográfico de las policías.
- ❖ Mejorar la colaboración entre la federación y las entidades federativas.
- ❖ Construir verdaderos servicios de carrera policial con posibilidades de ascenso por méritos y mecanismos de reconocimiento y estímulo al buen servicio.
- ❖ Reformar y no solo reorganizar las instituciones policiales, colocando al ciudadano como el principal usuario de un servicio público de seguridad de calidad.

De acuerdo con el Comisario la implementación de este modelo implica dos momentos, el primero se relaciona con el capital humano y el segundo a los rubros de infraestructura, equipamiento, información, tecnología, recursos financieros y operación policial. En el siguiente cuadro se muestra los principales retos que el Comisario mencionó en relación con el capital humano, así como las propuestas para superarlos:


Fuente: Tomado de Senado de la República, “Audiencia Pública relativa al Mando Único Policial Estatal. Posicionamiento del Comisarios Jefe Maestro Álvaro Vizcaíno Zamora, Coordinador del Sistema de Desarrollo Policial de la Policía Federal”, 20 de enero de 2015, disponible en www.senado.gob.mx (fecha de consulta: febrero de 2016).



Retos	Propuestas
Contar con policías honestos, profesiones, y especializados, capaces de generar confianza en la comunidad y resultados en la disminución de los delitos.	<ol style="list-style-type: none">1. Implementar un Sistema Nacional de Reclutamiento y Selección de Personal que permita homologar criterios, procesos de evaluación y definir perfiles únicos.2. Ejecutar los criterios definidos en el Programa Rector de Profesionalización recientemente aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública.3. Certificar las “competencias profesionales de actuación básica policial”, es decir, las 7 habilidades y destrezas mínimas que todo policía debe saber hacer.4. Generar el programa de fortalecimiento de las Academias e Institutos de formación policial en las entidades federativas.5. Implementar el programa de formación, actualización, especialización y certificación de docentes e instructores, además de integrar el padrón nacional de instructores certificados.
Aplicar el programa de depuración y fortalecimiento del estado de fuerza de policías municipales y estatales	<ol style="list-style-type: none">1. Construir la estrategia para dar de baja e indemnizar al personal de las instituciones municipales y estatales que no cumplen con sus evaluaciones de control de confianza.2. Integrar la base de datos nacional con resultados de evaluaciones de control de confianza “aprobado” y “no aprobado”.3. Desarrollar el Programa de fortalecimiento del estado de fuerza de la policía estatal única de acuerdo al número ideal de policías con que debe contar, con base en estándares internacionales.


De igual manera mencionó que los principales retos respecto a los rubros de infraestructura, equipamiento, información, tecnología, recursos financieros y operación son:


Fuente: Tomado de Senado de la República, “Audiencia Pública relativa al Mando Único Policial Estatal. Posicionamiento del Comisarios Jefe Maestro Álvaro Vizcaino Zamora, Coordinador del Sistema de Desarrollo Policial de la Policía Federal”, 20 de enero de 2015, disponible en www.senado.gob.mx (fecha de consulta: febrero de 2016).

- 
- ❖ Realizar el Plan Estratégico de Transición en coordinación con los municipios para asegurar que los recursos, la información administrativa, de inventarios, de personal, de inteligencia, de estadística delictiva y los planes de operación se transfieran a las entidades federativas en un proceso ordenado, transparente y sujeto a verificación por parte de la autoridad competente.
 - ❖ Homologar la infraestructura, las políticas de uso e imagen de las personas, instalaciones, equipos, sistemas de cómputo y tecnología lo que facilitará la capacitación, la atención a la comunidad y la coordinación operativa.
 - ❖ Desarrollar un programa y estrategia para transferencia de recursos financieros de los municipios a las entidades federativas ya sean propios o provenientes de fondos y subsidios federales.
 - ❖ Elaborar procedimientos sistemáticos, protocolos y manuales de operación que favorezcan la administración policial evitando la centralización de las decisiones y facilitando la certificación de procesos con base en estándares internacionales.
 - ❖ Generar políticas de transparencia, rendición de cuentas, de evaluación de eficacia y desempeño, y de control interno y externo de la actuación policial.


Respecto al plazo en el que implementará la iniciativa, mencionó que es prioritaria e inmediata en Jalisco, Michoacán, Tamaulipas y Guerrero; por lo que se dio un plazo no mayor de dos años a partir de la entrada en vigor de la misma. Mientras que para la implementación del Modelo de Mando Único en el resto de las entidades se propuso fuera de no más de ocho años a partir de la entrada en vigor de la iniciativa.

Fuente: Tomado de Senado de la República, “Audiencia Pública relativa al Mando Único Policial Estatal. Posicionamiento del Comisarios Jefe Maestro Álvaro Vizcaino Zamora, Coordinador del Sistema de Desarrollo Policial de la Policía Federal”, 20 de enero de 2015, disponible en www.senado.gob.mx (fecha de consulta: febrero de 2016).





4. Avances en torno al Mando Único



De acuerdo con el 3er Informe de Labores de la Secretaría de Gobernación, en el apartado 2.2 “Promover la transformación institucional y fortalecer las capacidades de las fuerzas de seguridad”, de la Parte I, se menciona que el 19 de diciembre de 2014 se llevó a cabo la XXXVII Sesión Ordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública; en la cual se instruyó la elaboración de un Convenio Marco de Modelo Único, el modelo de estructura orgánica mínima estatal, así como las bases y procesos homologados de operación conforme al Modelo de Mando Único Estatal y de certificación de los integrantes de las instituciones policiales en las competencias profesionales básicas.

Asimismo, se impulsó la implementación de este modelo, por lo que al 30 de junio de 2015 se registraron avances en 30 entidades federativas, en las que se firmaron convenios de colaboración de Mando Único entre gobiernos estatales y municipales, mientras que en el Distrito Federal opera el Mando Único sin convenios, lo que representa 72% del total de municipios y demarcaciones territoriales del país y equivalen a 85% de la población.

En el apartado 1. Situación programático financiera, de la parte IV. Gestión Administrativa y Financiera, se menciona que el programa U003 “Otorgamiento de subsidios para las entidades federativas en materia de seguridad pública para el mando único policial” presentó un incremento de 10.2% en 2015 respecto a 2014 en el presupuesto anual, así como de 0.8% en el presupuesto ejercido de enero a junio de 2015 en comparación con el mismo periodo de 2014.

Presupuesto ejercido por el programa U003 Otorgamiento de subsidios para las entidades federativas en materia de seguridad pública para el mando único policial (millones de pesos)

Presupuesto anual			Enero-junio ejercido		
2014 ejercido	2015 modificado	%	2014	2015	%
2,503	2,759	10.2	1,064	1,074	0.8%

Fuente: Tomado de Secretaría de Gobernación, “3er Informe de Labores 2014-2015”, 1 de septiembre de 2015, disponible en www.gobernacion.gob.mx (fecha de consulta: febrero de 2016).





5. Experiencias internacionales



En diversos países existen modelos policiales que cuentan con un mando unificado, de acuerdo con el libro “¿Cómo transformar las policías?, Análisis de opciones, estrategias y costos para reformar el mando policial en México”, para ser considerados mandos únicos deben tener las siguientes características: Centralización del mando, adaptación a las necesidades locales, mecanismos internos de control, y mecanismos externos de control.

En el siguiente cuadro se muestran los modelos policiales existentes en Australia y Colombia.

Australia: Australian Federal Police (AFP)	
Estructura policial: una policía federal y siete policías estatales. Sin policías municipales.	
Centralización del mando	<p>El Ministerio de Asuntos Interiores Federal (del Commonwealth australiano) tiene mando único sobre la AFP; esta institución cuenta con un alto nivel de organización burocrática y es autónoma de control político.</p> <p>Se encarga de aplicar la legislación penal de la Mancomunidad de Australia, proteger los intereses nacionales de la incidencia delictiva del fuero federal en Australia y de las amenazas delictivas internacionales, así como de incorporar estructuralmente servicios anti-terroristas y de seguridad nacional a través de varias agencias especializadas.</p> <p>El gobierno federal australiano desarrolló un modelo integral (All-in) el cual ha generado estándares homogéneos de seguridad en los once principales aeropuertos de Australia. Esto mostró la necesidad de planear la transformación institucional que requiere la centralización del mando policial, aun en áreas de acción policial acotadas, como la aeroportuaria.</p>
Adaptación a las necesidades locales (cambio organizacional)	<p>La creación de la AFP concentró las actividades de prevención y combate al delito que eran realizadas por tres distintas instituciones policiales (la Commonwealth Police, la Australian Capital Territory Police y el Federal Bureau of Narcotics).</p> <p>Se dotó a la AFP de capacidades efectivas en la prevención y combate de cinco delitos federales, tipificados en la ley penal australiana como delitos contra la Mancomunidad Australiana (crimes against the Commonwealth of Australia), los cuales son fraude agravado (contra la federación); importación y tráfico de drogas; tráfico de personas; delincuencia electrónica (e-crime) y delitos ambientales.</p>
Mecanismos internos de control	<p>Los mecanismos internos se establecen en la Ley de la Policía Federal Australiana y los Reglamentos de la Policía Federal Australiana (Australian Federal Police Regulations, AFPR).</p>
Mecanismos externos de control	<p>La Fiscalía de la nación (Attorney-General) establece los lineamientos de gasto y los mecanismos de rendición de cuentas de la AFP.</p> <p>El Ombudsman (Commonwealth Law Enforcement Ombudsman) quien además de recibir e investigar las quejas presentadas directamente por la ciudadanía, tiene facultades para supervisar de oficio las investigaciones internas que realiza la AFP sobre quejas ciudadanas dirigidas directamente a la institución policial, y su equipo puede profundizar en estas investigaciones si lo considera necesario.</p>

Colombia: Policía Nacional de Colombia (PNC)

Estructura policial: una policía nacional, sin policías departamentales ni municipales

Centralización del mando	De acuerdo con la Ley 62 de 1993, el Presidente de la República es la máxima autoridad de la Policía Nacional de Colombia; ésta es la única institución de seguridad pública adscrita al Ministerio de Defensa desde 1953.
Adaptación a las necesidades locales (cambio organizacional)	Además de la responsabilidad primaria de la PNC de prevenir y combatir la delincuencia común, también tiene jurisdicción sobre el decomiso de narcóticos, tareas de contrainsurgencia, actividades civiles en áreas rurales, tareas de control de disturbios en centros urbanos, regulación de tráfico, supervisión de zonas de recreación, servicios de seguridad en minas de oro y esmeraldas, protección en el transporte de valores entre bancos gubernamentales y en los ferrocarriles nacionales, y administración y suministro de guardias para el sistema penitenciario.
Mecanismos internos de control	El Área de Control Interno es la responsable de definir el conjunto de reglas, acciones, mecanismos, instrumentos y procedimientos para cumplir la función administrativa, promoviendo la autorregulación, el autocontrol y la autogestión. El control interno es un “sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes, dentro de las políticas trazadas por la dirección y atención a las metas u objetivos previstos”.
Mecanismos externos de control	El primer tipo de control externo, clasificado como “de gestión”, es realizado por el Ministerio de Defensa Nacional a través del Plan de Acción. También el Ministerio de Hacienda y Crédito Público tiene un papel relevante en la ejecución presupuestal y de operaciones de este plan. El control fiscal corresponde a la Contraloría General de la República y la Contaduría General de la Nación; el control gerencial corresponde al Departamento Administrativo de la Función Pública. La Procuraduría de la Nación ejerce el control disciplinario de la PNC. El poder legislativo también ejerce funciones de control externo a través de las comisiones constitucionales, tanto en el Senado como en la cámara de representantes.

Fuente: Tomado de Caballero Juárez, José Antonio, Bernardo González-Aréchiga, David Pérez Esparza y Juan Salgado Ibarra, “¿Cómo transformar las policías? Análisis de opciones, estrategias y costos para reformar el mando policial en México”, octubre de 2014, disponible en www.senado.gob.mx (fecha de consulta: febrero de 2016).

Centro de Estudios



Sociales y de Opinión Pública

El Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública
lo invita a visitarnos en nuestra dirección electrónica
<http://www.diputados.gob.mx/cesop/>