

ORT E

OP R E

MANDO ÚNICO EN LA POLICÍA FEDERAL

- 1 Presentación
Marcelo de Jesús Torres Cofiño
- 3 El mando único policial.
Iniciativas en el Congreso de la Unión
Salvador Moreno Pérez y Karen Nallely Tenorio Colón
- 17 Experiencias y retos en torno al Mando Único Policial
José de Jesús González Rodríguez
- 31 Conformación del gasto en seguridad pública.
Mando Único: múltiples resultados
Gabriel Fernández Espejel
- 38 La policía en los municipios de México:
cuántos y en dónde. El contexto demográfico
Rafael López Vega
- 44 Tres experiencias de reformas (y contrastes)
de la policía municipal en México. ¿Cuáles son sus éxitos?
Felipe de Alba Murrieta
- 53 Mando único: panorama internacional
Santiago Michele Calderón Berra

C
E
S
O
P

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Marcelo de Jesús Torres Cofiño
Director General

Netzahualcóyotl Vázquez Vargas
Director de Estudios Sociales

Ricardo Martínez Rojas
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Ernesto Ramón Cavero Pérez
Subdirector de Estudios de Opinión Pública

Marco Antonio Villarín Albarrán
Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

Luis Alberto Hernández Tovar
Coordinador Técnico

Enrique Esquivel Fernández
Asesor General del CESOP

Felipe de Alba Murrieta
Santiago Michele Calderón Berra
Gabriel Fernández Espejel
José de Jesús González Rodríguez
Heriberto López Ortiz
Rafael López Vega
Salvador Moreno Pérez
Investigadores

Luis Ángel Bellota
Natalia Hernández Guerrero
Karen Nallely Tenorio Colón
Apoyo en investigación

José Olalde Montes de Oca
Formación y diagramación

Claudia Ayala Sánchez
Corrección de estilo

Nora Iliana León Rebollo
Asistente de edición

Alejandro López Morcillo
Responsable de edición

Netzahualcóyotl Vázquez Vargas
Director del Reporte CESOP

Presentación

Marcelo de Jesús Torres Cofiño*

En la edición 93 del *Reporte CESOP* se aborda uno de los temas de mayor interés para la sociedad y el Estado mexicano: el Mando Único en la Policía Federal, figura que ha concentrado la atención puesto que representa una de las políticas de Estado más trascendentes diseñadas en los últimos dos sexenios para combatir la violencia y la delincuencia organizada, señaladas como las principales amenazas de la paz social y la estabilidad del país.

Los artículos aquí compendiados facilitan al lector el parangón entre diversos diagnósticos; el propósito es ofrecer análisis comparativos que resulten de utilidad. Así, encontramos enfoques que abordan el tema desde la perspectiva jurídico-normativa del contenido de las distintas iniciativas turnadas para su análisis y eventual aprobación en el Poder Legislativo. Desde otra perspectiva, también se analiza el contenido y la orientación de las principales estrategias en materia de seguridad pública del

Mando Único Policial instrumentadas en el territorio nacional.

Dada su relevancia, también se realiza un recuento histórico de los principales esfuerzos institucionales emprendidos por el gobierno mexicano para la creación del Mando Único.

En otro estudio se aborda el tema desde las distintas estrategias gubernamentales, así como su impacto y significación en materia presupuestal, razón por la cual se analiza el Presupuesto de Egreso de la Federación en la materia.

Dos ángulos más de nuestro objeto de estudio se refieren: uno, los estudios demográficos, que comprenden rubros por ocupación hombre-mujer, grupos por edad, remuneración, proyectados a nivel nacional por subdivisión municipal y entidad federativa; el otro es un estudio comparado del tema a nivel internacional, en el cual se abordan experiencias de países representativos de América Latina, Europa y América del Norte, refiriendo a los casos emblemáticos como lo son las policías de Francia, Alemania y España, así como de Estados Unidos y Canadá.

A lo largo de este *Reporte*, en cada uno de los artículos, el lector encontrará gráficas des-

* Licenciado en derecho por la Universidad Iberoamericana, plantel Torreón, Coahuila. Especialidad en administración pública, ex diputado federal en la LXII Legislatura. Correo electrónico: marcelojte@prodigy.net.mx

criptivas, cuadros sinópticos, cuadros comparativos, mapas e indicadores estadísticos, herramientas de análisis que en conjunto facilitan la comprensión de cada una de las lecturas presentadas.

Con este número el CESOP expone el tema del Mando Único con los distintos modelos y posibilidades experimentados ya en otras latitudes y a nivel local, vivisección que pre-

tende contribuir tanto a la comprensión y análisis de un tema complejo como a la eventual toma de decisiones de los legisladores y grupos parlamentarios que conforman la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados; pero ante todo refrenda su disposición para profundizar en algún tema que pudiese quedar latente por parte de los integrantes del Congreso.

El mando único policial. Iniciativas en el Congreso de la Unión

Salvador Moreno Pérez* y Karen Nallely Tenorio Colón**

¿Cómo opera el actual sistema policial en México? Para analizarlo este artículo se encarga de presentar diferentes modelos de mando único policial, fragmenta las iniciativas presentadas en el Congreso de la Unión para modificar el sistema de seguridad pública del país y las ubica en el modelo policial correspondiente, para finalmente verter algunos comentarios a guisa de conclusión.

Introducción

La inseguridad ha sido una de las preocupaciones constantes de la población mexicana en las últimas décadas. Indicador de ello es la

elevada percepción de inseguridad pública que se sitúa por encima de otros problemas. Los resultados de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Pública (Envipe) 2015 dio cuenta de que 58 de cada 100 ciudadanos encuestados percibe la inseguridad como la mayor preocupación (véase Gráfica 1).

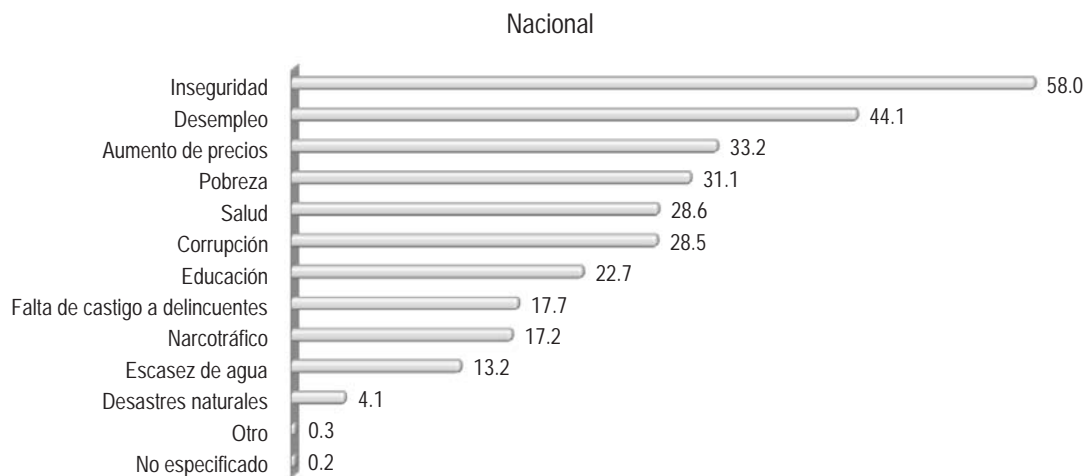
La percepción de inseguridad está directamente relacionada con la incidencia delictiva. Al respecto, la misma encuesta midió la tasa de prevalencia delictiva por cada 100 mil habitantes de 18 años y más a nivel nacional. Los resultados mostraron una tendencia ascendente de 2010 a 2013, cifra que pasó de 23,993 a 28,224. Sin embargo, para 2014 la cifra se mantuvo prácticamente igual (28,200) (véase Gráfica 2).

Esa realidad ha generado procesos de cambio en la normatividad y en las diferentes instituciones de seguridad pública que han involucrado al Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Procesos que no sólo se han llevado a cabo en México sino también en países con operaciones de la delincuencia organizada.

* Licenciado en sociología por la UAM. Investigador del CESOP. Líneas de investigación: desarrollo urbano regional y metropolitano, migración, vivienda, ciudades y competitividad. Correo electrónico: salvador.moreno@congreso.gob.mx

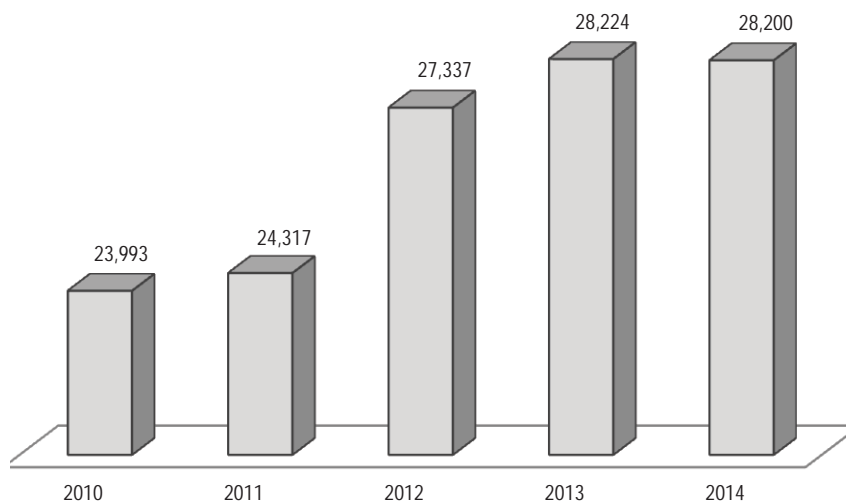
** Colaboradora del CESOP. Licenciada en economía con especialidad en la aplicación de nuevas tecnologías en empresas. Líneas de investigación: opinión y seguridad pública. Correo electrónico: nallelytc@hotmail.com

Gráfica 1. Temas que generan mayor preocupación según la percepción de la población de 18 años y más, 2015 (distribución porcentual)



Fuente: Tomado del INEGI, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Pública 2015, septiembre de 2015, disponible en www.inegi.org.mx (consulta: marzo de 2016).

Gráfica 2. Tasa de prevalencia delictiva por cada 100 mil habitantes de 18 años y más, nacional, 2010–2014



Nota. La tasa de prevalencia delictiva mide el número de víctimas estimadas en la entidad federativa en población de 18 años y más residente por cada 100,000 habitantes.

Fuente: Elaborado por el CESOP a partir de los datos obtenidos por el INEGI en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015. Disponible en [www.beta.inegi.org.mx] (consulta: marzo de 2016).

Los modelos de mando único y el sistema policial mexicano

Especialistas en la materia de seguridad pública identifican cuatro modelos de mando único con el objetivo de transformar la operación de las policías. En el Cuadro 1 se muestran las características de los modelos identificados por José Antonio Caballero Juárez y otros especialistas en el tema.¹

De acuerdo con el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

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:²

- 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

Cuadro 1. Modelos alternativos de mando único

Modelo 1. Modelo de guardia municipal que concentra a los municipios en sus funciones originarias (orden y paz pública, tránsito y cumplimiento de reglamentos municipales). Se complementa por una policía estatal fuerte con mando único en materia de seguridad pública.
Modelo 2. Policía municipal con funciones originarias (orden y paz pública, tránsito y cumplimiento de reglamentos municipales) y de seguridad pública en delitos del fuero común al mando del alcalde, pero que sigue los lineamientos de la policía estatal y que opera bajo su mando en situaciones de riesgo o emergencia policial.
Modelo 3. Policía municipal completa (funciones originarias y de seguridad pública) bajo el mando de la policía estatal, pero en el que el municipio sugiere los mandos y participa en la definición operativa y la rendición de cuentas.
Modelo 4. Un solo cuerpo policial por estado bajo el mando del gobernador, sin policías municipales (mando único en corporación única).

Fuente: José Antonio Caballero, Bernardo González-Aréchiga, *et. al.*, “¿cómo transformar las policías? Análisis de opciones, estrategias y costos para reformar el mando policial en México”, *Audiencia pública relativa al Mando Único Estatal*, Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia y de Estudios Legislativos, Senado de la República, México, 2015.

¹ José Antonio Caballero, Bernardo González-Aréchiga, *et al.*, “¿Cómo transformar las policías? Análisis de opciones, estrategias y costos para reformar el mando policial en México”, *Audiencia pública relativa al Mando Único Estatal*, Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia, y de Estudios Legislativos, Senado de la República, México, 2015.

² H. Cámara de Diputados, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma publicada en el DOF el 29 de enero de 2016, disponible en [www.diputados.gob.mx].

Federación, las entidades federativas 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.

En el artículo 115 constitucional se establece:

... los municipios tendrán a su cargo una policía preventiva que estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquella acatará las órdenes que el gobernador del estado le transmita en los casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público [...].

En el Cuadro 2 se sintetiza el modelo actual de policía en México agrupados en cuatro

aspectos: atributos, línea de mando, forma de operar y forma de coordinarse.

Las iniciativas presentadas sobre mando único en el Congreso de la Unión

En el presente apartado se describen los aspectos principales de las iniciativas presentadas entre la LXI, LXII y LXIII legislaturas en el Congreso de la Unión sobre mando único policial y seguridad pública. La búsqueda se llevó a cabo con base en siete iniciativas de reformas constitucionales, dos de las cuales fueron dictaminadas en sentido negativo y cinco se encuentran pendientes de dictamen; por cierto, de éstas últimas se mencionan los principales aspectos (véase Anexo 1).

En la LXI Legislatura, en octubre de 2010, el entonces titular del Poder Ejecutivo envió al Senado una iniciativa de reformas en materia de seguridad pública. En la exposición de motivos destaca la dinámica evolutiva de la delincuencia y la necesidad de modernizar las políticas de gobiernos para enfrentarla.³

La iniciativa sustituye el fuero común y el fuero federal por el “principio de subsidiariedad” o “de complementariedad escalonada”; esto significa que el orden de gobierno más amplio, distante o mayor no debe hacer lo que el orden de gobierno más próximo o cercano a la ciudadanía puede hacer, pero cuando éste no pueda, no sepa o no quiera resolver problemas

³ Presidencia de la República, *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 6 de octubre de 2010, Sistema de Información Legislativa, Secretaría de Gobernación, México.

Cuadro 2. Características del modelo de policía actual en México

<p>Atributos principales</p>	<p>Tres niveles de policías en el país. La seguridad pública (SP) es una facultad concurrente de los tres órdenes de gobierno. Dada la definición general, la policía municipal (PM) atiende funciones originarias y delitos del fuero común. Las policías municipales y policías estatales (PE) atienden los delitos del fuero común en el Estado. La policía federal (PF) atiende delitos del fuero federal en el estado con apoyo de las policías estatales y municipales (operaciones mixtas). Hay variantes entre estados en la definición del modelo policial.</p>
<p>Línea de mando para SP</p>	<p>Cada orden de gobierno designaría a sus respectivos titulares. El Sistema de Desarrollo Policial (Sidepol) y los acuerdos adoptados por el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) establecen los lineamientos para la selección y designación de éstos.</p>
<p>Forma de operar</p>	<p>Cada una de las corporaciones (PM, PE y PF) define de forma independiente y autónoma, su forma de operación y las funciones de "policía comunitaria", "inteligencia policial", "reacción" y "fuerzas especiales" que habrían de realizar. Los estados deben seguir las normas y lineamientos establecidos en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y sus respectivas leyes estatales. Algunos estados cuentan con normas para regular la composición y certificación de grupos de "reacción" y "fuerzas especiales" operadas por la PM.</p>
<p>Forma de coordinarse</p>	<p>Las PM, la PE y la PF se coordinan en términos de lo establecido tanto las normas generales, como en los acuerdos y los convenios de los Sistemas de Seguridad Pública a nivel federal y estatal. Es posible que se elaboren convenios especiales entre las corporaciones. Los protocolos homologados y el Sidepol son elementos críticos, ya que pretenden desarrollar un lenguaje común entre todas policías. Actualmente, los mecanismos de subsidiariedad y coadyuvancia no son confiables puesto que no operan con la claridad que se requiere.</p>

Fuente: José Antonio Caballero, Bernardo González-Aréchiga, *et. al.*, "¿cómo transformar las policías? Análisis de opciones, estrategias y costos para reformar el mando policial en México", *Audiencia pública relativa al Mando Único Estatal*, Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia y de Estudios Legislativos, Senado de la República, México, 2015.

de su comunidad, entonces entra complementariamente el siguiente orden de gobierno con independencia del tipo de fuero.⁴

El proyecto de seguridad pública del ex presidente Felipe Calderón fue un modelo mixto de policía donde la característica principal era la corresponsabilidad y subsidiariedad entre policías federales, estatales, del Distrito Federal, municipales o metropolitanas acreditadas. En el Cuadro 3 se presentan las principales características del proyecto de reforma.

El tema del modelo de mando único policial se retoma en la presente administración. El actual titular del Ejecutivo envió una iniciativa en diciembre de 2014 al Senado de la República que reforma varios artículos de la Constitución para promover el mando único policial.

A diferencia de la iniciativa del ex presidente Calderón que reconocía la necesidad de conservar y desarrollar a la policía municipal, la iniciativa de Peña Nieto excluye la función policial del municipio.⁵ En el Cuadro 4 se exponen las características principales.

En la Cámara de Diputados, en noviembre de 2015, el diputado Miguel Ángel Yunes Linares e integrantes del grupo parlamentario del PAN presentaron una iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución para fortalecer el sistema de seguridad

⁴ Presidencia de la República, *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 6 de octubre de 2010, Sistema de Información Legislativa, Secretaría de Gobernación, México.

⁵ Presidencia de la República, *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 21, 73, 104, 105, 115, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 1 de diciembre de 2014, Sistema de Información Legislativa, Secretaría de Gobernación, México.

en México. En el Cuadro 5 se presentan los aspectos principales de esa propuesta.

Por su parte, en febrero de 2016 senadores del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD) presentaron una iniciativa que reforma varios artículos de la Constitución en materia de seguridad pública.

La propuesta de los senadores del PRD pretende fortalecer las instituciones policiales actuales; de los cambios relevantes se puede destacar la institucionalización de un régimen de seguridad social y de derecho de asociación para el fortalecimiento de la carrera policial y la definición de un modelo presupuestal que posibilite las transformaciones de las instituciones de seguridad pública.⁶ En el Cuadro 6 se muestran los rasgos principales de esa iniciativa.

En enero de 2016 el senador Manuel Bartlett Díaz, del grupo parlamentario del Partido del Trabajo, presentó una iniciativa con proyecto de reformas a la Constitución con el propósito de fortalecer el principio de municipio libre en materia de seguridad pública y profesionalizar a las policías de los tres niveles de gobierno.

En la exposición de motivos cuestiona la política de seguridad implantada en los dos últimos sexenios, ya que considera que responde a los intereses de seguridad de Estados Unidos.

La reforma propone rescatar las competencias del municipio en materia de seguridad

⁶ Senado de la República, *Iniciativa de las senadoras y los senadores del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 21, 73, 76, 104, 115 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 2 de febrero de 2016, Sistema de Información Legislativa, Secretaría de Gobernación, México.

Cuadro 3. Características principales de la iniciativa de reformas constitucionales en materia de seguridad del ex presidente Felipe Calderón

Diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> • La delincuencia organizada ha vulnerado las instituciones policiales, en particular las municipales. • No existe un modelo policial claro en México. • Existen alrededor de 2 mil instituciones de policías municipales, con procedimientos variados, disparidades estructurales y presupuestales, y de equipamiento. • Falta homologación y estandarización en materia de ingreso, capacitación y operación. • Rezagos en capacitación. • Escaso nivel educativo de los policías de los diferentes órdenes. • Bajos salarios en actividad de alto riesgo. • Desconfianza ciudadana e ineficacia del Estado para enfrentar la delincuencia.
Propuesta de mando policial	<ul style="list-style-type: none"> • La seguridad pública es una función a cargo de los tres órdenes de gobierno.
Función del municipio	<ul style="list-style-type: none"> • Policía preventiva municipal en los casos en que cuenten con institución policial acreditada, bajo el mando del gobernador estatal. • La policía municipal tendrá funciones de proximidad vecinal, vigilancia y aplicación de bandos y reglamentos municipales.
Estados	<ul style="list-style-type: none"> • Crear y fortalecer policías estatales capaces, profesionales que logren la confianza ciudadana. • Concentra el mando de todos los cuerpos policiales de los estados en el gobernador de la entidad.
Instancia coordinadora	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema Nacional de Seguridad Pública
Atribuciones generales de la instancia coordinadora	<ul style="list-style-type: none"> • Regulación del sistema de desarrollo institucional • Procedimientos para la acreditación de las instituciones policiales • Los supuestos en los cuales la policía federal deberá asumir el mando y conducción de las policías estatales, y éstas a su vez de las municipales o metropolitanas acreditadas. • Establecimiento de bases de datos criminalísticos.
Atribuciones Congreso de la Unión	<ul style="list-style-type: none"> • Expedir leyes que establezcan la distribución de competencias, los ámbitos de concurrencia y las bases de coordinación.
Legislaturas estatales	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar las leyes del estado en materia de seguridad pública.
Transitorios	<ul style="list-style-type: none"> • Modificaciones a la Ley General del Sistema de Seguridad Pública.
Modelo de mando único policial	<ul style="list-style-type: none"> • Modelo 2. Policía municipal con funciones de orden y paz pública, ampliada a seguridad pública.

Fuente: Elaborado por el CESOP con propia base en la Presidencia de la República, *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 6 de octubre de 2010, Sistema de Información Legislativa, Secretaría de Gobernación, México.

Cuadro 4. Características principales iniciativa de mando único del titular del Poder Ejecutivo 2012-2018

Diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> • Fracaso de la policía municipal para enfrentar la seguridad pública. • Falta de coordinación entre la Federación, estados y municipios para enfrentar la delincuencia en sus diversas expresiones. • Incremento de la incidencia delictiva. • Cooptación de los elementos que integran estas corporaciones por parte del crimen organizado.
Propuesta de mando policial	<ul style="list-style-type: none"> • La seguridad pública será una función a cargo de la Federación y de las entidades federativas.
Función del municipio	<ul style="list-style-type: none"> • Diseño y ejecución de políticas públicas de prevención, no policial de los delitos. • La federación podrá asumir temporalmente las funciones del municipio en caso infiltración del crimen organizado en la administración.
Estados	<ul style="list-style-type: none"> • La seguridad de los municipios estará a cargo de los gobernadores de los estados por conducto de su corporación policial estatal. • Los municipios deberán realizar las aportaciones a los estados, en los términos que determinen sus leyes para la realización de esta función.
Instancia coordinadora	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema Nacional de Seguridad Pública
Atribuciones generales de la instancia coordinadora	<ul style="list-style-type: none"> • Las reglas para la homologación de los criterios y procedimientos para la selección, el ingreso, la remuneración mínima, la formación, la permanencia, la actualización, la evaluación y la certificación de las instituciones de seguridad pública.
Atribuciones del Congreso de la Unión	<ul style="list-style-type: none"> • Las leyes generales que establezcan los tipos penales y sus sanciones. • Determinar la distribución de competencias para su investigación, persecución y sanción.
Legislaturas estatales	<ul style="list-style-type: none"> • Podrán legislar en materia penal respecto de aquellas conductas que no estén tipificadas y sancionadas en las leyes generales.
Transitorios	<ul style="list-style-type: none"> • Expedición de leyes, adecuaciones y reformas. Plan Estratégico de Transición.
Modelo de mando único policial	<ul style="list-style-type: none"> • Modelo 4. Mando único puro

Fuente: Elaborado por el CESOP a partir de datos de la Presidencia de la República, *Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los Artículos 21, 73, 104, 105, 115, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 1 de diciembre de 2014, Sistema de Información Legislativa, Secretaría de Gobernación, México.

Cuadro 5. Iniciativa de reformas a la Constitución por parte de diputados del grupo parlamentario del PAN

Diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> • Agentes de corporaciones policiales mal pagados, con baja escolaridad y deficiente capacitación. • Reformas en materia de seguridad sin planes de largo plazo. • Las reformas en materia de seguridad pública sujetas a consensos políticos y coyunturales. • No existen evidencias contundentes de que el mando único policial estatal resuelva los problemas de seguridad pública del país. • Las policías estatales no necesariamente son mejores que las municipales.
Propuesta de mando policial	<ul style="list-style-type: none"> • Mantener corporaciones policiales de los tres órdenes de gobierno, siempre y cuando éstas puedan cumplir con los parámetros mínimos indispensables para el cumplimiento de su labor.
Función del municipio	<ul style="list-style-type: none"> • Se preserva la función de seguridad pública municipal
Estados	<ul style="list-style-type: none"> • Se conservan sus actuales atribuciones.
Instancia coordinadora	<ul style="list-style-type: none"> • Instituto Nacional de Seguridad Pública
Atribuciones generales de la instancia coordinadora	<ul style="list-style-type: none"> • Reglamentar, supervisar y evaluar el ejercicio de competencias y facultades en materia de seguridad pública y administración penitenciaria de los distintos órganos de los tres órdenes de gobierno. • Regular y gestionar el Servicio Nacional de Carrera Policial. • Proponer políticas públicas en el ámbito de sus competencias con mecanismos de participación ciudadana. • Diseñar mecanismos de intervención, sustitución y colaboración subsidiarias de las instituciones de seguridad pública de los distintos órdenes de gobierno. • Determinar el régimen laboral y de seguridad social para el personal de las instancias de seguridad pública. • Crear Instituto Nacional de Ciencias Forenses
Atribuciones del Congreso de la Unión	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar las adecuaciones a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. • Expedir la Ley que crea el Instituto Nacional de Ciencias Forenses.
Legislaturas estatales	<ul style="list-style-type: none"> • Se mantienen sus atribuciones. • Modificar las leyes estatales.
Transitorios	<ul style="list-style-type: none"> • La federación, las entidades federativas y los municipios garantizarán los fondos y recursos necesarios para la implementación de los cambios introducidos por la reforma.
Modelo de mando único policial	<ul style="list-style-type: none"> • Se refuerza el modelo actual.

Fuente: Elaborado por el CESOP con base en la Cámara de Diputados, *Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Sistema de Información Legislativa, 4 de noviembre de 2015, Gaceta Parlamentaria, 4 de noviembre de 2015, México.

Cuadro 6. Iniciativa de reformas a la Constitución de senadores del grupo parlamentario del PRD en materia de seguridad pública

Diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> Las instituciones policiales en México están mal pagadas, mal entrenadas, mal organizadas y mal controladas y con la corrupción como problema adicional.
Propuesta de mando policial	<ul style="list-style-type: none"> Los municipios mantienen un rol fundamental en la seguridad pública. Crea un nuevo régimen laboral y de seguridad social para el personal policial y de procuración de justicia.
Función del municipio	<ul style="list-style-type: none"> La ley establecerá un umbral poblacional y de estado de fuerza para el mantenimiento de una institución de seguridad pública en ese ámbito. Los municipios que conforme al umbral no mantengan una institución de seguridad pública podrán disponer de una fuerza de orden público para el resguardo del ejercicio de sus potestades de prevención, tránsito y buen gobierno.
Estados	<ul style="list-style-type: none"> Se mantienen sus atribuciones actuales.
Instancia coordinadora	<ul style="list-style-type: none"> Comisión Nacional de Seguridad Pública, autónoma de carácter técnico, órgano rector del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
Atribuciones generales de la instancia coordinadora	<ul style="list-style-type: none"> Definir las funciones a realizar por las corporaciones policiales que pertenezcan a los distintos órdenes de gobierno. Establecer estándares policiales nacionales aplicables a las corporaciones de los tres órdenes de gobierno, en materia de reclutamiento, formación, profesionalización, ascensos, promociones, recompensas, y régimen disciplinario, así como de remuneraciones y derechos sociales de los policías. Certificar el cumplimiento de los estándares policiales nacionales en las instituciones de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno. Establecimiento de esquemas de subrogación.
Atribuciones del Congreso de la Unión	<ul style="list-style-type: none"> Expedir leyes que establezcan las bases institucionales mínimas y de coordinación en materia de seguridad pública entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios. Determinar la acción de intervención institucional, el sistema nacional de carrera policial y el órgano de seguridad social para el personal al servicio de las instituciones de seguridad de los tres órdenes de gobierno, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal.
Legislaturas estatales	<ul style="list-style-type: none"> Establecer el marco regulatorio para el ejercicio de las funciones de seguridad pública para el caso de los pueblos y comunidades indígenas que se organicen bajo un régimen de libre determinación y autonomía.
Transitorios	<ul style="list-style-type: none"> Adecuaciones a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
Modelo de mando único policial	<ul style="list-style-type: none"> Similar al modelo actual, sólo con algunas modificaciones.

Fuente: Senado de la República, *Iniciativa de las senadoras y los senadores del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 21, 73, 76, 104, 115 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 2 de febrero de 2016, Sistema de Información Legislativa, Secretaría de Gobernación, México.

pública; rechaza totalmente el mando único obligatorio y pretende rescatar la autonomía municipal.⁷

También se modifica el artículo 115 constitucional para establecer que la policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. En la misma ley se establecerán los supuestos, procedimientos, responsabilidades y sanciones en los casos en que los gobernadores de los estados ejerzan temporalmente el mando de la policía preventiva municipal por causas de fuerza mayor o alteración grave del orden público. En el Cuadro 7 se describen los principales aspectos de dicha iniciativa.

Comentarios finales

Los procesos de transformación de instituciones policiales responden tanto a los requerimientos de la sociedad como a los retos que plantea la diversificación de la delincuencia organizada: tráfico de drogas, armas y personas; disputa de territorios, lavado de dinero, secuestro, cobro de piso, entre otros.⁸

Los cambios normativos del Sistema de Seguridad Pública y mando único han im-

pactado la actividad legislativa a nivel federal y en los estados. Por un lado, el Congreso de la Unión debe actualizar la Constitución y las leyes reglamentarias en la materia. A su vez, los congresos de los estados —al adoptar una o varias modalidades de mando único— deben realizar las adecuaciones pertinentes a su Constitución local. De suyo, los ayuntamientos revisan bandos de gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas a partir de lineamientos de los congresos locales.

Los consensos parlamentarios parecen apuntar hacia la discusión de un modelo policiaco mixto que no desaparecería los mandos municipales. La mayoría de las propuestas coinciden con la necesidad de la capacitación, evaluación y certificación de los cuerpos policiales y el fortalecimiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Cualquier modelo de policía que se adopte implicaría incremento en los gastos presupuestales en todos los órdenes de gobierno, nuevas instituciones, además de considerar los aspectos sociales relacionados con la percepción ante una posible “desaparición” de la policía municipal —en algunos casos— y el nivel de conflicto político entre los actores, al negociar el modelo y sus costos fiscales, entre otros.

⁷ Senado de la República, *Iniciativa del senador Manuel Bartlett Díaz con proyecto de decreto por el que se modifica y adiciona la fracción XXIII del artículo 73 y se reforma la fracción VII del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

⁸ José Antonio Caballero, *op. cit.*

Cuadro 7. Iniciativa de reformas a la Constitución por parte del senador Manuel Bartlett del grupo parlamentario del PT

Diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> • La inseguridad es un problema estructural: económico, político y social. • Existe una cultura de la impunidad e incentivos para dedicarse al crimen. • El modelo económico produce cada vez más pobres, sin perspectivas de vida. • La crisis de los municipios es política, de gobernabilidad y no es acertado el diagnóstico que criminaliza a las autoridades locales, comunidades y pobladores de los municipios. • Los recursos humanos (en particular las policías) son insuficientes, están mal remunerados y mal capacitados. • La buena o mala designación o elección de autoridades municipales influye en su incapacidad o, incluso colusión, con el crimen organizado nacional, regional, y municipal. • La situación de crisis de inseguridad en los municipios no se concentra en todo el territorio nacional.
Propuesta de mando policial	<ul style="list-style-type: none"> • El sistema nacional de seguridad pública establecerá, con orientación municipalista, las reglas y procedimientos para constituir un sistema de profesionalización policial que atienda las necesidades de los tres niveles de gobierno.
Función del municipio	<ul style="list-style-type: none"> • La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado.
Estados	<ul style="list-style-type: none"> • Se mantienen sus atribuciones.
Instancia coordinadora	<ul style="list-style-type: none"> • Sin cambios
Atribuciones generales de la instancia coordinadora	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar un sistema de profesionalización policial que atienda las necesidades de los tres niveles de gobierno. • Profesionalizar los cuerpos policiacos locales; que obligue a los aspirantes a los previos controles de confianza para el ingreso al servicio policial. • Estructurar la Academia de Policía de calidad mundial para la capacitación policial y la educación de los policías de los tres niveles de gobierno. • Consolidar el registro nacional de policías. • Reconocer el derecho a la huelga de las instituciones policiales. • El gasto en seguridad pública se descentralizará favor de los municipios y, se identificarán permanentemente, el número de municipios con alto índice de criminalidad para brindarles la atención financiera y de capacitación.
Atribuciones del Congreso de la Unión	<ul style="list-style-type: none"> • Modificar la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
Legislaturas estatales	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar las modificaciones a las Leyes de Seguridad Pública de los Estados.
Transitorios	<ul style="list-style-type: none"> • Adecuaciones a las leyes secundarias.
Modelo de mando único policial	<ul style="list-style-type: none"> • Sólo refuerza las atribuciones del municipio en materia de seguridad pública, mantiene el modelo actual.

Fuente: Senado de la República, Manuel Bartlett Díaz, *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se modifica y adiciona la fracción XXIII del artículo 73 y se reforma la fracción VII del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 2 de enero de 2016, Sistema de Información Legislativa, Secretaría de Gobernación, México.

Anexo 1. Iniciativas presentadas durante las legislaturas LXI, LXII y LXIII, con relación al mando único y la seguridad pública

<i>Asunto</i>	<i>Síntesis</i>	<i>origen, presentado por, fecha</i>	<i>Instancia a la que se turnó/ estatus</i>
<p>Que reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Mando único policial).</p>	<p>La iniciativa propone 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. La propuesta 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.</p> <p>Para ello se propone reformar los artículos 21, 73, 115 y 116 de la CPEUM.</p>	<p>Ejecutivo federal Cámara de Senadores Legislatura LXI 7/octubre/2010</p>	<p>Comisiones del Senado: Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos, Segunda: Seguridad Pública. Desarrollo Municipal Pendiente</p>
<p>Que reforma los artículos 21, 73, 104, 105, 115, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>	<p>La iniciativa tiene por objeto 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.</p>	<p>Ejecutivo federal Cámara de Senadores Legislatura LXII 2/diciembre/2014</p>	<p>Comisiones del Senado: Puntos Constitucionales Justicia Federalismo Gobernación Seguridad Pública Estudios Legislativos Pendiente</p>
<p>Iniciativa que modifica y adiciona la fracción xxiii del artículo 73 y se reforma la fracción vii del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>	<p>La iniciativa tiene por objeto fortalecer los cuerpos policíacos locales y fomentar su profesionalización. Para ello propone: 1) determinar que el Sistema Nacional de Seguridad Pública establecerá, con orientación municipalista, las reglas y procedimientos para constituir un sistema de profesionalización policial que atienda los tres órdenes de gobierno y se encargue de los cuerpos locales; 2) puntualizar que los gobernadores de los estados podrán tomar el control de la policía preventiva municipal por causas de fuerza mayor o alteración grave del orden público; 3) permitir que los municipios puedan promover controversias constitucionales cuando a su juicio se invadan sus competencias en la materia, entre otras.</p>	<p>Sen. Manuel Bartlett Díaz Cámara de Senadores PT Legislatura LXIII 4/febrero/2016</p>	<p>Comisiones del Senado: Puntos Constitucionales, Seguridad Pública Estudios Legislativos, Segunda Pendiente</p>

Anexo 1. Iniciativas presentadas durante las legislaturas LXI, LXII y LXIII, con relación al mando único y la seguridad pública

<i>Asunto</i>	<i>Síntesis</i>	<i>origen, presentado por, fecha</i>	<i>Instancia a la que se turnó/ estatus</i>
<p>Que reforma los artículos 21, 73, 76, 104, 115 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>	<p>Para ello la reforma que proponen los senadores del PRD contempla los siguientes elementos: 1) preservación de un papel en materia de seguridad pública para los municipios; 2) definición de estándares policiales nacionales y la construcción de un Servicio Nacional de Carrera Policial; 3) la acreditación institucional de las policías de todos los niveles de gobierno como base de su permanencia; 4) establecimiento de un organismo certificador nacional; 5) fortalecimiento de mecanismos de control interno e instancias de control civil sobre policías; 6) institucionalización de un régimen de seguridad social y de derecho de asociación, entre los más importantes.</p>	<p>Senadores del PRD Cámara de Senadores Legislatura LXIII 2/febrero/2016</p>	<p>Comisiones del Senado: Puntos Constitucionales, Seguridad Pública Estudios Legislativos, Segunda Pendiente</p>
<p>Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>	<p>La iniciativa tiene por objeto crear el Instituto Nacional de Seguridad Pública. Entre lo propuesto destaca: 1) que dicho instituto tendrá personalidad jurídica y patrimonio propios; 2) facultar al instituto para: a) reglamentar, supervisar y evaluar el ejercicio de competencias y facultades en materia de seguridad pública y administración penitenciaria de los distintos órganos de los tres órdenes de gobierno; b) regular y gestionar el Servicio Nacional de Carrera Policial; c) gestionar, administrar y regular las bases de datos de información en la materia; d) reglamentar los mecanismos de recopilación, intercambio y acceso a las mismas; e) proponer políticas públicas en el ámbito de sus competencias, atendiendo a mecanismos de participación ciudadana; y, f) emitir observaciones y recomendaciones para la corrección o mejora de capacidades y procesos de las evaluaciones y auditorías; 3) crear el Instituto Nacional de Ciencias Forenses, entre otras.</p>	<p>Cámara de Diputados Dip. Miguel Ángel Yunes Linares PAN Legislatura LXIII 4/noviembre/2015</p>	<p>Comisiones Cámara de Diputados: Puntos Constitucionales (dictamen) Seguridad Pública (para opinión) Pendiente</p>

Fuente: Sistema de Información Legislativa, Secretaría de Gobernación, México, consultado en [www.sil.gobernacion.gob.mx]

Experiencias y retos en torno al Mando Único Policial

José de Jesús González Rodríguez*

La eventual instauración de la figura del Mando Único Policial Estatal se agrega al catálogo de desafíos que en los últimos lustros han enfrentado las instituciones ligadas al ámbito de la seguridad pública a nivel nacional.

Antecedentes y alcances

La iniciativa de reforma constitucional propuesta por el titular del Poder Ejecutivo federal en diciembre de 2014, que es tomada como fuente del actual debate legislativo sobre el Mando Único Policial, presenta diversas características a destacar.

En principio, la iniciativa plantea garantizar la seguridad pública a través de un Mando Único Policial Estatal bajo un perfil en el que esta función estaría a cargo de la federación y

de las entidades, y en donde los municipios sólo participarán en el diseño y ejecución de políticas de prevención no policial de los delitos.¹

Aunque existen otras propuestas de reforma legislativa sobre el tema presentadas a partir de 2010, la iniciativa en referencia es la que ha servido como eje articulador de los debates en las comisiones dictaminadoras del Senado a fin de determinar los mecanismos a los que deberá sujetarse el Sistema Nacional de Seguridad Pública para definir las competencias de la federación y las entidades en la materia, así como para establecer las remuneraciones, régimen disciplinario, protocolos de actuación, operación y equipamiento que permitan construir capacidades en todo el país para la función policial. Junto con ello se busca precisar la obligación de las policías estatales de actuar bajo el mando de la policía federal.²

¹ Véase *Iniciativa que reforma los artículos 21, 73, 104, 105, 115, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, presentada ante el Senado de la República por el Ejecutivo federal el 2 de diciembre de 2014.

² Otras propuestas sobre el tema, fueron promovidas por legisladores de diversas bancadas el 9 de noviembre de 2010 y el 21 de abril de 2015, además de

* Licenciado en derecho y economía por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Investigador de la Dirección de Estudios Regionales del CESOP. Líneas de investigación: trabajo, transportes, migración y derechos humanos, Pemex, Poder Judicial, sistema de justicia. Correo electrónico: jesus.gonzalez@congreso.gob.mx

En el ámbito legislativo la figura del Mando Único Policial haría necesaria la expedición de leyes que establezcan: *a)* los delitos y las faltas contra la federación y las penas que por ellas deban imponerse; *b)* la expedición de una normatividad única de justicia penal para adolescentes; *c)* la promulgación de una ley general que distribuya competencias en materia penal para la investigación, persecución y sanción de los delitos con independencia de su fuero; y, *d)* la aprobación de leyes que definan la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de seguridad pública.

Otras de las finalidades buscadas con la implantación del Mando Único Policial tienden a estipular que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conozca de las controversias sobre el tema entre la federación y los municipios, así como definir las funciones del Fiscal General de la República al respecto. Junto con ello se busca instaurar los mecanismos a emplear a fin de que en casos de infiltración del crimen organizado la federación asuma, en forma total o parcial, las funciones gubernativas en los municipios y, por último, determinar los criterios presupuestales y financieros necesarios para la adecuada implementación a nivel nacional de la figura legal del Mando Único Policial.

En el presente documento, además de los antecedentes de carácter legislativo ya enunciados, se exponen algunos datos acerca del personal en funciones de seguridad pública, así como de los retos que enfrentan las corporaciones abocadas a esas tareas a nivel municipal. Por último, se incluye un cuadro comparativo que permite cotejar los principales rasgos —que desde una perspec-

tiva académica— tienen los diversos modelos de Mando Único Policial.

Personal en funciones de seguridad pública, registros y discrepancias

De acuerdo con información divulgada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2014 se cuenta con información que muestra la distribución del personal destinado a funciones de seguridad pública en el ámbito estatal. De conformidad con dicha institución, para finales de 2013 las corporaciones estatales de seguridad pública del país contaron con un total de 214,266 personas adscritas a ellas, de las cuales 171,892 son del sexo masculino y 42,374 del sexo femenino.

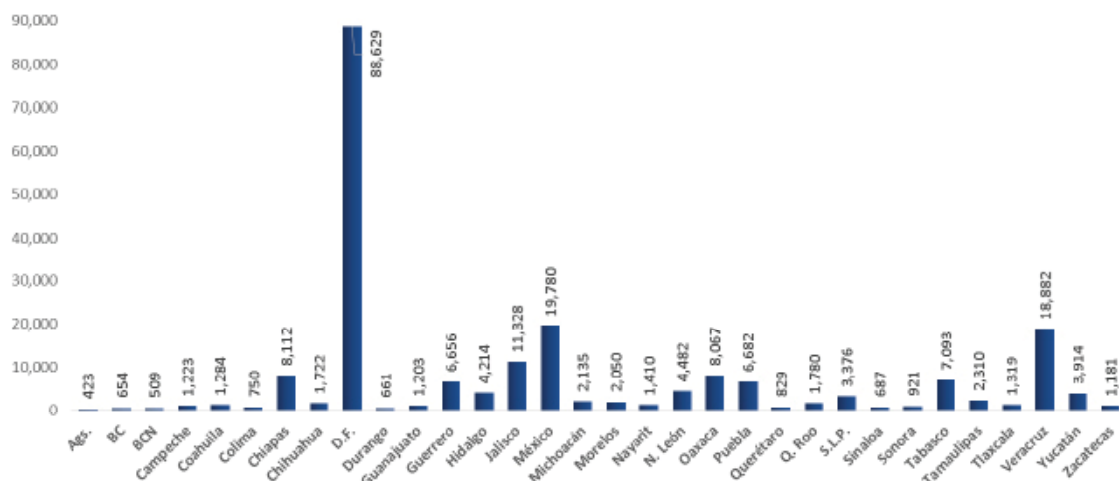
El mismo INEGI subraya que sólo 78,450 (36.6%) del total del personal destinado a funciones de seguridad pública estatal fueron sometidos a procesos de evaluación durante 2013 y que de ellos únicamente 60,796 (77.5%) aprobaron el total de las evaluaciones que se les aplicaron a lo largo del año. De la misma forma, la institución aludida refiere que 57.8% del total de los servidores encargados de la seguridad pública a nivel estatal no han recibido ningún tipo de evaluación.³

Los datos que se muestran en la Gráfica 1 permiten identificar la distribución del personal destinado a funciones de seguridad en las administraciones públicas estatales durante 2013.

³ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2014, INEGI, México, 2014.

una iniciativa del Ejecutivo federal presentada el 7 de octubre de 2010.

Gráfica 1. Personal destinado a funciones de seguridad pública en las administraciones públicas estatales



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2014, INEGI, México, 2014.

En lo que compete al ámbito municipal es de recordar que los ayuntamientos tienen la atribución de expedir reglamentos o bandos de policía y buen gobierno que, entre otras cosas, señalan las sanciones que deben aplicarse a quienes incurran en faltas administrativas que afecten el orden, la moral pública o la tranquilidad de la sociedad en el ámbito municipal. Para ello, y de acuerdo con información divulgada por la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal, levantada por el mismo INEGI, se tiene que los 2,440 municipios y 16 delegaciones del Distrito Federal que conforman el territorio nacional cuentan con una suma total de más de 135 mil personas que desempeñan funciones de mandos primeros, intermedios y operativos, así como personal administrativo.⁴

⁴ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Resultados de la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009*, INEGI, México, 2010.

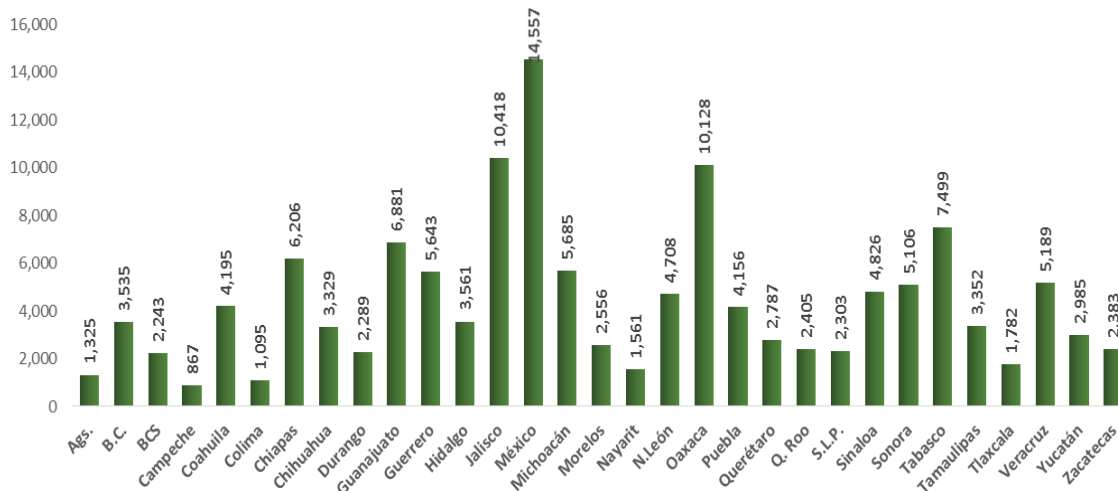
En cuanto al nivel de mando ejercido en los cuerpos de seguridad pública municipales se tiene —con cifras publicadas por el mismo INEGI— que estos ascendieron a 5,621 personas con nivel de mandos primeros; 10,951 oficiales ejercieron como mandos intermedios y 109,300 se desempeñaron a nivel operativo. Igualmente, 9,602 personas desempeñaron funciones de carácter administrativo.⁵

Los datos de la Gráfica 2 permiten identificar el número total de personas destinadas a funciones de seguridad pública en todos los niveles de mando en las administraciones municipales, agrupadas por entidad federativa.

Con relación a los datos alusivos a la cantidad de efectivos policíacos a nivel estatal y municipal pertenecientes a los diversos cuerpos de seguridad pública en el país, destaca que, como resultado del proceso de implementación del

⁵ *Idem.*

Gráfica 2. Personal destinado a funciones de seguridad pública en las administraciones públicas municipales



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Resultados de la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009*, INEGI, México, 2010.

Mando Único Policial, el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública (RNPS) se constituyó como la base de datos que concentra la información relativa a los integrantes de las instituciones de seguridad pública de la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios.

Según los datos del propio RNPS, a octubre de 2013 se observaba un nivel de actualización de 91%. Sobresale que aunque la información acerca del tema debe actualizarse regularmente, los datos más recientes que se encuentran disponibles en los portales electrónicos respectivos corresponden a octubre de 2013.

De acuerdo con el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública, el porcentaje de avance en la información de dicho registro se obtiene a partir del cotejo de los datos del personal inscrito en la base de datos contra los listados nominales del personal de las diferen-

tes corporaciones, mismos que se envían mensualmente mediante el Sistema de Interface de Información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (Interinfo) al Centro Nacional de Información.⁶

Tras el cotejo, el RNPS advierte que hay nueve entidades federativas que permanecen con rezago, mientras que otras muestran avances. La Gráfica 3 señala el porcentaje de actualización del registro respecto a los listados nominales, en donde se aprecia que las entidades se agrupan en tres rangos: *a)* entidades con altas pendientes acumuladas; *b)* entidades con el registro de personal actualizado, y *c)* entidades con bajas pendientes acumuladas.

Las entidades que se encuentran del lado izquierdo de la gráfica reportan personal regis-

⁶ Al respecto consultar Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, “Informe de actividades”, xxxv Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, México, SESNSP, 2013.

Gráfica 3. Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública.
 Porcentaje de diferencia entre la información de nómina
 y el registro nacional de personal de seguridad pública por entidad federativa



Nota: Las estimaciones se basan en el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública y listados de las entidades federativas, a octubre de 2013.

Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, “Informe de actividades”, xxxv Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, México, SESNSP, 2013.

trado en los listados, pero que aún no ha sido inscrito en el RNPSP. Las entidades agrupadas en el centro tienen un mejor nivel de actualización, mientras que las entidades ubicadas del lado derecho tienen bajas pendientes por reportar, pues se refieren a personal que ya no figura en los listados.

Siguiendo lo anterior es que se han explicado las diferencias entre el número de personal adscrito a los cuerpos de seguridad pública en sus diferentes niveles, así como en las cifras divulgadas por diversas instituciones en torno al tema.

Retos de las policías municipales ante el mando único

Como parte de los diversos diagnósticos que en torno a las corporaciones de seguridad pública municipal se han elaborado, se ha hecho énfasis en que el actual modelo constitucional en el que convergen los tres órdenes de gobierno con policías que desempeñan idénticas atribuciones —en especial las locales y las municipales— presenta graves deficiencias. Junto con lo anterior se ha señalado que entre

las deficiencias más notorias al respecto están la pulverización de mandos, la heterogeneidad o inexistencia de los protocolos de actuación, la falta de capacitación, una distribución geográfica inadecuada de elementos de seguridad pública a lo largo del territorio nacional, así como la falta de colaboración entre órdenes de gobierno e instituciones. Lo anterior en un contexto en el que además existen alrededor de 600 municipios que, por razones de carácter político o presupuestal, no cuentan con una corporación policial propia.⁷

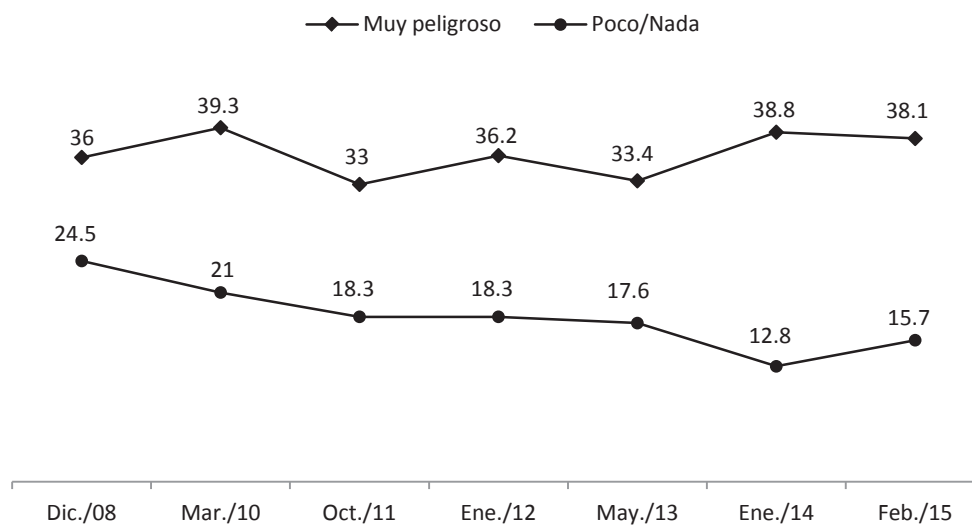
Entre los rasgos que la propia Presidencia de la República ha destacado acerca de las policías municipales se advierte que de alrededor de las 1,800 agrupaciones existentes, éstas representan solamente 32% del total de la fuerza policial en el país, a pesar de ser la policía de

mayor cercanía con la sociedad al estar a cargo de prevenir los delitos del orden común que más afectan a las personas en su integridad física y patrimonio.

Una información a tener en cuenta en torno a la desvinculación entre sociedad y los cuerpos de seguridad pública de nuestro país es la que arroja un estudio de opinión pública que examina la naturaleza de la relación entre ambos. Al respecto, la Gráfica 4 permite identificar la evolución entre 2008 y 2015 de la percepción pública en cuanto a lo riesgoso que para la ciudadanía resulta colaborar con las tareas policiacas en nuestro país.

Ahora bien, se ha señalado que las policías municipales son en su mayoría corporaciones que carecen de los recursos suficientes para desarrollar correctamente sus funciones o

Gráfica 4. ¿Qué tan peligroso es ayudar a la policía en su ciudad? (porcentajes)



Sumando NS/NC = 100%. Fuente: Consulta Mitofsky, “Decimocuarta encuesta nacional sobre percepción de inseguridad ciudadana en México”, Encuesta nacional en viviendas, México, 2015.

⁷ Véase *Iniciativa que reforma los artículos 21, 73, 104, 105, 115, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, presentada por el titular del Poder Ejecutivo federal ante la Cámara de Senadores el 2 de diciembre de 2014.

incluso para realizar un despliegue territorial eficaz, ya que 86% de éstas cuentan con menos de 100 elementos. Asimismo, se ha destacado que no ha sido posible lograr que las policías municipales se consoliden como instituciones primordiales de atención a la seguridad ciudadana, ya que sólo 14 de los 31 estados tienen cuerpos policiales en todos sus municipios, lo que exhibe la falta de cobertura de estas fuerzas y su carencia estructural para hacerse cargo de las tareas de seguridad en todo el territorio.⁸

El escenario descrito en el párrafo previo se enmarca en un contexto general de escepticismo ciudadano en torno a los resultados y las expectativas existentes en torno al mando único, sentimiento que se plasma en los datos consignados en la Gráfica 5.

Como parte de los argumentos que se han esgrimido para sostener la necesidad de instaurar un Mando Único Policial destaca el hecho de que la distribución de elementos entre las corporaciones municipales de un mismo estado es bastante heterogénea, además de que los centros urbanos y municipios más poblados concentran a los cuerpos policiales más grandes y con mejores capacidades; mientras que, por el contrario, en lugares poco poblados o donde la población se encuentra dispersa, las policías cuentan con tan pocos elementos que llegan a ser prácticamente inexistentes. Así, se tiene que las 20 corporaciones municipales más grandes concentran 25% del total de policías municipales en el país. En contraste, 10% de los policías municipales se dispersa entre 1,110 municipios, promediando alrededor de 12 elementos en cada uno.

Según la perspectiva de la Presidencia de la República en torno al tema, las policías mu-

nicipales no han sido una opción institucional viable para atender las necesidades de seguridad en gran parte del país, aunado al hecho de que tales agrupaciones reciben una remuneración tan baja que, además de ser injusta, no garantiza una subsistencia digna para sus familias, lo cual dificulta que la función policial sea entendida como una carrera e incentiva la corrupción.⁹

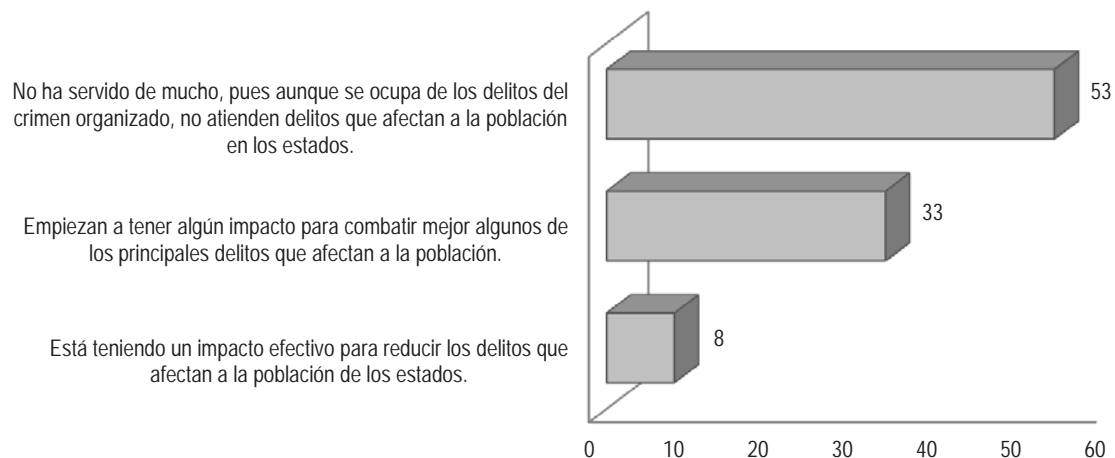
Al respecto, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2015 (Envipe), levantada por el INEGI, permite identificar los niveles de corrupción que la ciudadanía percibe respecto de diversas instituciones de policía en el país. Las mediciones correspondientes a 2014 y 2015 que aparecen en la Gráfica 6 indican el serio deterioro en torno a la falta de honestidad que las corporaciones responsables de la seguridad pública tienen en la opinión pública mexicana.

En complemento con los datos previos debe anotarse que cerca de 40% de los policías municipales percibe un sueldo base mensual inferior a 4,600 pesos, además de que menos de 4% de éstos percibe un sueldo superior a los 12,000 pesos. Lo anterior aunado a que la multiplicidad de corporaciones policiacas a nivel municipal ha complicado la posibilidad de contar con estrategias uniformes para la prevención y combate al delito, al mismo tiempo que ha dificultado la coordinación entre las fuerzas policiales, circunstancias que han favorecido el desarrollo de las actividades delincuenciales, así como ha propiciado que se diluyan las responsabilidades políticas y adm-

⁸ *Idem.*

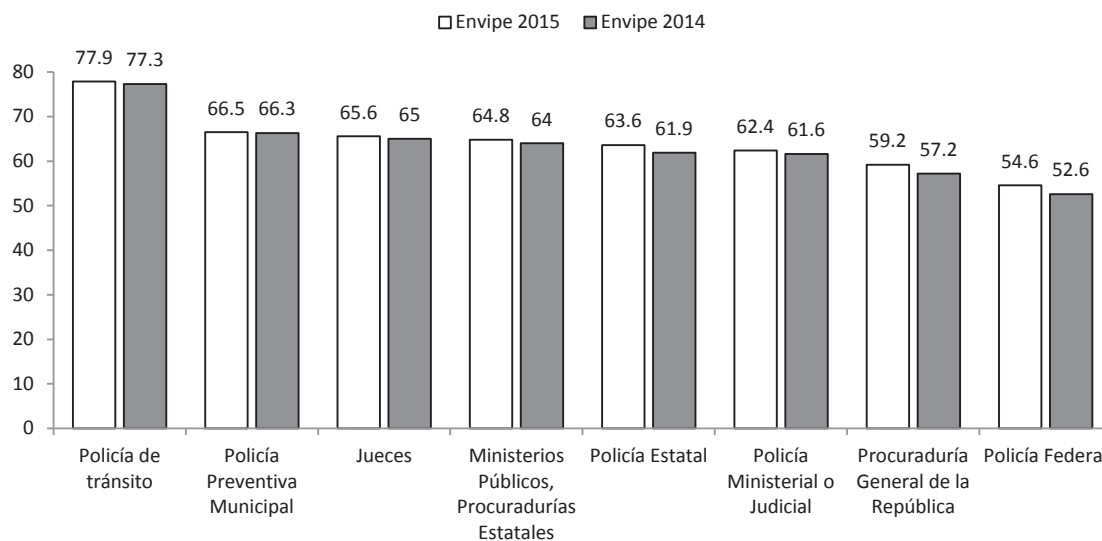
⁹ La propia exposición de motivos de la iniciativa del Ejecutivo sobre el tema señala que actualmente las fuerzas policiacas de los municipios no responden a sus necesidades de seguridad ni consideran su población, su geografía ni su importancia económica.

Gráfica 5. ¿Qué se acerca más a lo que usted piensa sobre el Mando Único Policial que ya opera en varios estados del país? (porcentajes)



Con NS/NC = 100%. Fuente: BGC-Excelsior, "Prefieren el mando único", Encuesta nacional publicada el 18 de enero de 2016, México, 2016.

Gráfica 6. Percepción sobre la corrupción en autoridades del ámbito de la procuración y administración de justicia (porcentajes)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2015 (Envipe), México, 2015.

nistrativas de los encargados de preservar el orden público.¹⁰

Rasgos de los modelos de Mando Único Policial

Como parte del debate legislativo resultante de la presentación de las iniciativas promovidas sobre el particular, especialistas y estudiosos de las instituciones de seguridad pública en México han generado diversos documentos de análisis en torno al Mando Único Policial, en lo que respecta a sus antecedentes, a los aspectos doctrinarios, alcances, variantes y rasgos distintivos de los modelos existentes.

Los datos visibles en la Tabla 1 muestran aspectos comparativos de los distintos modelos en torno a dicha figura. En la tabla se incluyen algunos de los rasgos principales de cinco modelos distintos examinados por los especialistas del tema, el modelo actual y cuatro prototipos de mando único.

Cuatro columnas concentran los rasgos distintivos de los modelos de Mando Único Policial: *a)* los atributos principales de cada uno; *b)* sus características en la línea de mando en materia de seguridad pública; *c)* su esquema operativo; y *d)* los mecanismos de coordinación entre las diferentes instancias de mando participantes en cada modelo.

Cada uno de los modelos presenta características específicas respecto a la prevalencia o supresión de las policías municipales, las facultades de las policías federal, estatales o municipales en materia de seguridad pública, los mecanismos de coordinación y definición de mando de los mode-

los, los esquemas de certificación y capacitación, las atribuciones de los gobernadores y de la federación en la materia, la función del Sistema Nacional de Seguridad Pública para cada uno de los prototipos y los aspectos financieros y de ejercicio presupuestal, entre otros aspectos.

Comentarios finales

Las políticas públicas implementadas para contener el fenómeno delincriminal han pasado de la esperanza al escepticismo.

Las encuestas y estudios de opinión pública levantados en torno a la seguridad pública y sus temas conexos han permitido identificar la evolución de los puntos de vista de la opinión ciudadana en un tema que por su naturaleza es particularmente sensible para amplias franjas de población y que se ha convertido en el talón de Aquiles de las recientes administraciones gubernamentales en sus distintos niveles.

La alternativa de instituir la figura de un Mando Único Policial a nivel nacional es una propuesta que se suma a las distintas estrategias enfocadas a tratar de contener el escenario de inseguridad pública prevaleciente en amplias zonas del territorio nacional.

Una reflexión necesaria sobre el tema en estos momentos implica analizar si la eventual reforma legislativa que se llegue a aprobar sobre el señalado Mando Único Policial será una solución idónea que permita afrontar exitosamente una vertiente del complicado escenario que prevalece en nuestro país en materia de seguridad pública o si, por el contrario, dicha reforma legal se situará en un contexto de inercias administrativas e intereses creados, que ocasionará que se neutralicen los objetivos y finalidades de esta innovadora figura legal.

¹⁰ Véase “Iniciativa que reforma los...”, *op. cit.*

Tabla 1. Comparativo de modelos de Mando Único Policial

<i>Modelos</i>	<i>Atributos principales</i>	<i>Línea de mando para Seguridad Pública</i>	<i>Forma de operar</i>	<i>Forma de coordinarse</i>
Modelo actual	<p>Tres niveles de policía en el país. La seguridad pública es una facultad concurrente de los tres órdenes de gobierno.</p> <p>Dada la definición general, la Policía Municipal atiende sus funciones originarias de orden y paz públicas y delitos del fuero común.</p> <p>Las policías estatales y municipales atienden los delitos del fuero común en el Estado.</p> <p>La Policía Federal atiende delitos del fuero federal en el estado con apoyo de las policías estatales y municipales (operaciones mixtas).</p> <p>Hay variantes entre estados en la definición del modelo policial.</p>	<p>Cada orden de gobierno designaría a sus respectivos titulares.</p> <p>La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y los acuerdos adoptados por el Sistema Nacional de Seguridad Pública establecen los lineamientos para la selección y designación de éstos.</p>	<p>Cada una de las corporaciones (policías municipales, estatales y federal) definirían de forma independiente y autónoma, su forma de operación y las funciones de “policía municipal”, “inteligencia policial”, “reacción” y “fuerzas especiales” que habrían de realizar.</p> <p>Los estados deben seguir las normas de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y sus leyes estatales.</p> <p>Algunos estados cuentan con normas para regular la composición y certificación de grupos de “reacción” y “fuerzas especiales” de la policía municipal.</p>	<p>Las policías municipales, las estatales y la federal, se coordinan en términos de lo establecido en los convenios de los Sistemas de Seguridad Pública a nivel federal y estatal. Es posible que se elaboren convenios especiales entre las corporaciones.</p> <p>Los protocolos homologados y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública son elementos críticos, ya que pretenden desarrollar un lenguaje común entre todas las policías.</p> <p>Actualmente, los mecanismos de subsidiariedad y coadyuvancia no son confiables puesto que no operan con la claridad que se requiere.</p>

Tabla 1. Comparativo de modelos de Mando Único Policial

<i>Modelos</i>	<i>Atributos principales</i>	<i>Línea de mando para Seguridad Pública</i>	<i>Forma de operar</i>	<i>Forma de coordinarse</i>
<p>Modelo 1</p> <p>Policia Municipal limitada a funciones de orden y paz pública.</p>	<p>La policía municipal se restringiría a sus funciones originarias de orden y paz públicas, así como a la aplicación de reglamentos y bandos municipales, además de vialidad y tránsito.</p> <p>La policía municipal debe estar acreditada a nivel de guardia municipal.</p> <p>La policía estatal operaría de manera subsidiaria en materia de orden y paz públicas, mientras la policía municipal no esté acreditada.</p> <p>La policía estatal se encargaría de la seguridad pública en el ámbito de los delitos del fuero común.</p> <p>La policía federal atendería los delitos del fuero federal en el estado con el apoyo de las policías estatales y municipales.</p>	<p>Cada orden de gobierno tendría el mando de sus propias corporaciones, además de estar facultados para designar y remover libremente a los titulares de cada policía.</p> <p>La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y los acuerdos del Sistema Nacional de seguridad Pública establecen las competencias, así como para los lineamientos y normas para la selección y designación.</p>	<p>La policía municipal operaría como policía de proximidad, sin armas letales o con armas de bajo calibre.</p> <p>La policía estatal debería optar entre un modelo “orientado a la solución de problemas” o de “inteligencia policial”. Además, se definirían formas de operación en reacción y de fuerzas especiales (secuestro, extorsión, terrorismo, antiterrorismo).</p> <p>Las corporaciones deben asegurar el bienestar de la población y el respeto a los derechos humanos, sujetándose a indicadores públicos de desempeño, rendición de cuentas y participación ciudadana en control y evaluación.</p>	<p>Las policías municipales, estatales y la federal, se coordinarían en los términos de lo establecido tanto en las normas generales, como en los acuerdos y convenios de los sistemas de seguridad pública a nivel federal y de los estados. También podría haber convenios especiales entre las corporaciones.</p> <p>Algunos de los elementos críticos acerca de la coordinación serían los protocolos homologados y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, los cuales desarrollan un lenguaje común entre todas las policías (aplica para la policía federal y las estatales pero no necesariamente a las policías municipales).</p>

Tábla 1. Comparativo de modelos de Mando Único Policial

<i>Modelos</i>	<i>Atributos principales</i>	<i>Línea de mando para Seguridad Pública</i>	<i>Forma de operar</i>	<i>Forma de coordinarse</i>
<p>Modelo 2 Policía Municipal con funciones de orden y paz pública, ampliada a seguridad pública</p>	<p>Se ampliaría el modelo 1. La policía municipal se acreditaría al nivel de funciones de seguridad pública. Las policías municipales participarían en tareas ordinarias de seguridad pública bajo el mando del alcalde, y operaría bajo protocolos establecidos por la policía estatal. La policía municipal operaría bajo el mando de la policía estatal en los términos previstos en la legislación y convenios (operaciones mixtas). La policía municipal operaría bajo el mando de la policía federal en los términos previstos en la legislación y convenios respectivos.</p>	<p>El alcalde sería el encargado de designar y remover al titular de la policía municipal. En condiciones ordinarias, la policía municipal dependería del alcalde. En caso de emergencia policial o en casos previstos en convenios, la policía estatal asumiría el mando de la policía municipal.</p>	<p>La policía municipal actuaría en tareas de seguridad bajo el mando de la policía estatal. La municipal seguiría el modelo “orientando la solución de problemas” y colaboraría con la estatal en actividades de inteligencia. Los elementos de la policía municipal debidamente adiestrados y sujetos a control de confianza podrían participar en “reacción” y “fuerzas especiales” comandadas por la policía estatal.</p>	<p>Aquí operarían los esquemas de coordinación mencionados en el modelo 1. Además, éstos se reforzarían con normas claras de subordinación por parte de la policía municipal a la estatal. La subordinación sólo aplicaría en tareas de seguridad pública y en caso de presentarse situaciones de emergencia y/o cuando se cumplan otros supuestos previstos en las normas.</p>

Tabla 1. Comparativo de modelos de Mando Único Policial

<i>Modelos</i>	<i>Atributos principales</i>	<i>Línea de mando para Seguridad Pública</i>	<i>Forma de operar</i>	<i>Forma de coordinarse</i>
<p>Modelo 3</p> <p>Policía Municipal integral bajo mando estatal</p>	<p>Se ampliaría el modelo 2. A su vez, sería una variante del modelo 1, puesto que la policía municipal en coordinación con la estatal definiría hasta donde lleguen sus atribuciones: si sólo funciones de orden y paz públicas o si decide ampliar su cobertura a labores de seguridad pública.</p> <p>La policía municipal tendría anticipación ordinaria y extraordinaria en seguridad pública, operando bajo los protocolos y esquemas de operación y despliegue definidos de antemano por la policía estatal.</p> <p>En todos los escenarios, la policía municipal estaría bajo el mando de la estatal debido a los protocolos de operación que emanan de ésta. En caso de que la Policía Federal solicitase apoyo, la municipal acataría las órdenes de ésta (operaciones mixtas).</p>	<p>El alcalde propondría y el gobernador designaría al titular de la policía municipal.</p> <p>En condiciones ordinarias, la policía municipal dependería del alcalde.</p> <p>La policía estatal asumiría el control total de las corporaciones municipales en cualquier circunstancia.</p> <p>Los escenarios de remoción deberán estar normados contando con la participación tanto del gobernador, como del alcalde.</p>	<p>Es semejante al modelo 1 puesto que la policía municipal actuaría en materia de seguridad pública bajo el mando de la policía estatal.</p> <p>La policía municipal seguiría el modelo “orientado a la solución de problemas” y colaboraría en la “inteligencia policial”.</p> <p>Los elementos de la policía municipal debidamente adiestrados y sujetos a control de confianza podrían participar en “reacción” y “fuerzas especiales” comandadas por la policía estatal.</p>	<p>Los esquemas de coordinación al modelo no sólo se reforzarían con normas de subordinación para los casos de emergencia u otros supuestos establecidos en la legislación, sino que también incluirían la operación directa de las policías municipales en estos supuestos.</p> <p>Estos principios y figuras permitirían que la policía federal pueda tomar el mando de las corporaciones policiales (municipales y/o estatales) siempre en situaciones especiales.</p>

Tabla 1. Comparativo de modelos de Mando Único Policial

<i>Modelos</i>	<i>Atributos principales</i>	<i>Línea de mando para Seguridad Pública</i>	<i>Forma de operar</i>	<i>Forma de coordinarse</i>
Modelo 4 Mando único puro	<p>Desaparecerán todas las policías municipales, sus elementos se transfieren a la policía estatal para proceder a su certificación y eventual integración.</p> <p>Intervención de la policía estatal en las funciones de orden, seguridad y paz públicas (posiblemente también se sumarían tránsito y vialidad).</p> <p>La policía estatal operaría de manera independiente y podría solicitar apoyo de la policía federal. En caso extraordinario, la policía federal tomaría el control de la estatal, en los términos previstos en la legislación, normas del Sistema Nacional de Seguridad Pública y convenios respectivos (operaciones mixtas).</p>	<p>En el estado operaría una sola policía bajo un esquema de mando único.</p> <p>El gobernador designaría y removería a los titulares.</p> <p>Cuando la policía estatal no esté acreditada podría estar bajo mando de la policía federal.</p>	<p>El modelo 1 aplicaría para la policía estatal, ésta tendría que contar con los efectivos suficientes y debidamente capacitados para realizar funciones de “policía comunitaria”, “inteligencia policial”, “reacción” y “fuerzas especiales”.</p> <p>La policía estatal sería la única encargada de garantizar la seguridad en todo el estado.</p>	<p>Se simplificarían las necesidades de coordinación, sólo existirían 32 policías estatales. Se requeriría meramente la coordinación entre policía estatal y la federal.</p> <p>Será importante prestar atención a las dinámicas de coordinación entre corporaciones, buscando asegurar la viabilidad y éxito del modelo.</p> <p>La policía estatal estaría bajo mando de la federal en caso de emergencia y cuando se apliquen los supuestos de la figura de “reacción inmediata”.</p>

Fuente: José Antonio Caballero, Bernardo González-Arcehiza *et al.*, “¿Cómo transformar las policías? Análisis de opciones, estrategias y costos para reformar el mando policial en México”, en Audiencia pública relativa al Mando Único Estatal: Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia, y de Estudios Legislativos, Senado de la República, México, 2015.

Conformación del gasto en seguridad pública. Mando Único: múltiples resultados

Gabriel Fernández Espejel*

¿Qué se dice acerca del mando único en los informes de gobierno? Este documento aborda el tema y también escudriña el ejercicio del gasto en el área de seguridad pública en los sexenios de Felipe Calderón Hinojosa y de Enrique Peña Nieto. El lector notará que sobresalen las similitudes y consistencias en algunos programas y políticas públicas de coordinación en los tres niveles de gobierno para el combate a la delincuencia; pero, sobre todo, destaca la apuesta común por el Mando Único Policial a través de una iniciativa de ley.

Antecedentes del mando único en los informes de gobierno

En 2006 hubo un giro en la política nacional para hacer frente a la violencia e inseguridad pública que generaban el narcotráfico y el cri-

men organizado. Se destinaron más recursos y esfuerzos; sin embargo, no se contaba con una estrategia de mediano o largo plazo. Las tácticas para enfrentar a los cárteles criminales se han ido conformando con el tiempo; un ejemplo se tiene en las iniciativas de ley que buscan definir el mando único.

El en último informe de gobierno del presidente Felipe Calderón Hinojosa (FCH) reconoce —en el apartado “Seguridad pública”— el rezago en la materia que heredó de la pasada administración y que abordó con una táctica de fortalecimiento de las instituciones, así como con el combate y debilitamiento de los criminales, que dictaba la Estrategia Nacional de Seguridad Pública.

Entre sus logros al final del periodo mencionado la reconstrucción de la Policía Federal (PF) con 36 mil elementos que suma a jóvenes profesionistas en diferentes áreas de especialización con recursos tecnológicos de última generación para el combate al delito (al inicio de su administración se contaba con menos de 13 mil elementos). En 2012 la PF se compone de 32 cuerpos policiales e igual número de ministerios públicos en cada uno de los estados de la república.

* Maestro en economía por la UNAM. Investigador del área de Estudios Sociales del CESOP. Líneas de investigación: gobierno, mercado, impuestos y energía. Correo electrónico: gabriel.fernandez@congreso.gob.mx

En el tema de cuerpos policiales el Sexto Informe de FCH añade que se trabajó en la coordinación y colaboración de las fuerzas federales, estatales y las instituciones de procuración de justicia; no obstante, en su último año el gobierno federal llevó a la Cámara de Diputados la iniciativa que creaba el Mando Único Policial; la minuta enviada desde San Lázaro al Senado de la República para su aprobación se entrampó en la discusión de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Seguridad Pública y de Estudios Legislativos.

El interés de la iniciativa era concretar la homologación de métodos, procesos y procedimientos en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, proyecto que tuvo su inicio en los primeros años de la administración calderonista y que habría de concluir con el Mando Único Policial. El sexenio concluyó antes de su aprobación y el proyecto se vio truncado.

En su Primer Informe de Gobierno, Enrique Peña Nieto (EPN) inscribe, en el eje México en Paz, el contenido respecto a la seguridad pública en el que reconoce la importancia de las fuerzas policiales en el combate a la delincuencia, la inseguridad y la violencia, por lo que centra su preocupación en el fortalecimiento de las capacidades y la coordinación de las corporaciones policiales de los tres órdenes de gobierno mediante el intercambio y uso de información.

Tras su primer año de gobierno, la actual administración apostó por la proximidad y cercanía de las fuerzas policiales con la población. En ese sentido, instruye una reorganización de la Policía Federal con el despliegue de más de 36 mil elementos¹ en cinco regiones: noroeste,

¹ El número de elementos de la Policía Federal disminuyó en 500 de 2012 a 2013 (véase Tabla 2).

noreste, occidente, centro y sureste. El informe precisaba que el éxito de la regionalización estaba supeditado a la coordinación y corresponsabilidad del Gabinete de Seguridad, integrado por las secretarías de Gobernación, de Defensa Nacional, de Marina y la Procuraduría General de la República.

En lo que respecta a la coordinación entre las instancias federales, estatales y municipales, se diseñó el Programa Ciudades Seguras que se instauró en los 10 municipios que reportaban 27.5% de la incidencia delictiva con los mayores índices de violencia, con un trabajo de inteligencia que se dirige a ubicar la estructura de los grupos delincuenciales y la realización de operativos. Para impulsar la cercanía con los ciudadanos, se desarrollaron esfuerzos en la profesionalización y el control de confianza (los indicadores al respecto están presentes en la Tabla 1).

En el Tercer Informe de Gobierno de EPN prevalece el discurso de coordinación y colaboración entre las fuerzas policiales y las instancias encargadas de la seguridad pública en los tres órdenes de gobierno. La Plataforma México se mantiene como la herramienta para la generación de información y de comunicaciones oportunas. Sin embargo, el presidente Peña Nieto solicitó al Poder Legislativo que avance en la discusión de la iniciativa para la creación de 32 policías estatales y el Mando Único Policial, proyecto que entregó hace más de un año.

El proyecto debería estar listo en abril; los coordinadores parlamentarios del Senado de la República afirman que se cumplirá con los plazos. La realidad deja entrever que no hay acuerdos, las contrapartes permean que el PAN no apoya la desaparición de las policías municipales y que apuesta por incorporar otras ini-

Tabla 1. Indicadores del eje México en Paz: seguridad pública

<i>Planeación nacional</i>					<i>Programa sectorial</i>	
<i>Indicadores del Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018, Seguridad Pública</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>Línea base 2012</i>	<i>Meta 2018</i>
Porcentaje de la población que siente confianza en la Policía Federal	51.2	55.0	57.7	n.d.	51.2	53.6
Cercanía y proximidad con la ciudadanía, desempeño Policía Federal	55.0	58.0	63.0	n.d.	58	68
Cercanía y proximidad con la ciudadanía, desempeño policía estatal	42.0	47.0	50.0	n.d.	42.0	57.0
Porcentaje de la población mayor de edad que manifiesta tener confianza en la policía estatal	38.36	43.11	44.10	n.d.	38.36	47.56
Porcentaje de la población mayor de edad que manifiesta tener confianza en la policía municipal	31.37	36.52	37.50	n.d.	31.37	40.78
Indicadores del Plan Nacional de Desarrollo	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Número de víctimas de la delincuencia por cada 100 mil habitantes	23,993	24,317	27,337	28,224	n.d.	n.d.

Fuente: Elaboración del CESOP a partir de información de Presidencia de la República, Anexo Estadístico, *Tercer Informe de Gobierno (2014-2015)*, México, 2015, pp. 13, 14, 18 y 19.

ciativas como la Ley de la Fiscalía General de la República, que el Ejecutivo sigue apretando el freno y que el PRD no ha definido una postura clara.²

La coordinación de la seguridad pública en los tres niveles de gobierno: el Presupuesto de Egresos de la Federación

Entre las estrategias que señala la administración calderonista en el presupuesto de 2010 en Seguridad Pública destaca la alineación de las capacidades del Estado mexicano en el combate a la delincuencia organizada en sus tres órdenes de gobierno, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública a través de la integración y coordinación de los esfuerzos de las corporaciones policiales, a fin de lograr una mejor operación y cobertura geográfica.

Otros temas que destacan en la prevención y el combate del delito (2010) son la profesionalización de las fuerzas policiales y la incorporación de tecnología a nivel federal, estatal y municipal (como la interconexión y homologación de bases de datos dentro del Sistema Único de Información Criminal de la Plataforma México).

El Ramo 33 incluye el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP), que opera bajo los ejes estratégicos del Sistema Nacional de Seguridad Pública; entre otros programas

² En [<http://eleconomista.com.mx/sociedad/2016/03/01/abril-reforma-mando-unico>] y en [<http://eleconomista.com.mx/sociedad/2016/03/31/gil-asegura-que-hay-acuerdo-mando-mixto>] (consulta: 5 de abril de 2016).

considera la Plataforma México, la alineación de las capacidades del Estado mexicano contra la delincuencia, desarrollo institucional (mediante el funcionamiento de los Centros Estatales de Control de Confianza), y prevención del delito y participación ciudadana.

En su último presupuesto, FCH daba especial importancia a la actuación de las instituciones de seguridad pública, así como a la alineación de los programas desde el Plan Nacional de Desarrollo hasta el Programa Nacional de Seguridad Pública, que se centran en la recuperación del sentido de Estado en la materia y la coordinación interinstitucional en los tres niveles de gobierno. La estrategia programática apuntaba, por igual, al mando único.

En la estrategia programática de su primer presupuesto de egresos, el presidente Enrique Peña Nieto destaca actividades institucionales encaminadas a una perspectiva nacional en coordinación con el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Entre los programas específicos que considera la nueva administración se mantiene la Plataforma México, ya que a través de la disponibilidad de bases de datos a nivel federal, estatal y municipal, se puede desarrollar una política de prevención y combate al delito.

En el Ramo 33, el FASP puntualiza su alineación con las metas del PND y de los programas nacionales que de él emanan, contempla 15 esquemas prioritarios y ocho ejes estratégicos. En las áreas que se han desarrollado se tienen los programas: Red Nacional de Telecomunicaciones y Sistema Nacional de Información (bases de datos que antes contenía la Plataforma México); entre las estrategias están: control de confianza, desarrollo institucional y el Sistema Nacional de Información de Seguridad Pública.

Posteriormente, en el Ejercicio Fiscal 2014 se produjeron cambios. La Secretaría de Gobernación absorbió las funciones de seguridad pública. ¿El objetivo?: mejorar las condiciones de seguridad y justicia; se le vincula con el eje México en Paz dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Se pretende alcanzar la meta a través de la promoción de una política de Estado en materia de seguridad, lo que conlleva, básicamente, al fortalecimiento de las instituciones y a la colaboración de los tres órdenes de gobierno (véase Tabla 2).

La estrategia programática cita a el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia como parte de las acciones para alinear, planificar y coordinar las acciones de los tres niveles de gobierno. Menciona el fortalecimiento del Sistema Único de Información Criminal, el Informe Policial Homologado y los subsidios y fondos federales de seguridad pública.

En los ramos generales de igual año, el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal se destina, entre otras acciones, a dotar a las entidades de mejor equipo y con tecnología actualizada para el establecimiento y operación de las bases de datos criminalísticos y de personal, de los servicios de telecomunicaciones de las redes locales y del servicio telefónico nacional de emergencias y de denuncias anónimas.

La estrategia programática del Presupuesto de Egresos de la Federación 2016 orienta sus esfuerzos al cumplimiento de la meta México en Paz dentro del PND 2013-2018. Se persigue alcanzar el objetivo central de mejorar las condiciones de seguridad y justicia a través de la transformación institucional y el fortalecimiento de las capacidades de las fuerzas de

seguridad, así como con la coordinación de la política para la prevención social de la violencia y la delincuencia con las entidades.

Puntualmente habla de la mejora en la tasa de delitos del fuero federal por cada 100 mil habitantes y la implementación de cinco programas para apoyar el fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública. Otra meta que plantea el PEF 2016 es mejorar la confianza que siente la población hacia la Policía Federal, hasta llegar a una tasa de 52.8%; el indicador que cita para esta meta es: “Porcentaje de operativos de prevención, combate y disuasión de delitos en apoyo a solicitud de autoridades federales, estatales y municipales”.

Comentarios finales

Los contenidos de los informes de gobierno y de las estrategias programáticas de los PEF de las dos últimas administraciones que se revisan llevan a pensar en una continuidad en las estrategias de coordinación y colaboración de las fuerzas policiales; éstas giran alrededor de las premisas de compartir información y tecnología, de mayor capacitación, así como de una mayor cercanía con la población. No obstante, al final, la administración actual y la anterior han apostado por la creación de un mando único.

La disminución en la mayoría de las partidas que se aprecia en la Tabla 2 (con excepción de la asignación a “Prevención del delito con perspectiva nacional”) y la desaparición presupuestal de la Gendarmería, son indicativos de la propuesta del Ejecutivo federal por crear el mando único, lo cual cobra sentido si se analiza en la Tabla 1 la falta de resultados en los in-

Tabla 2. Presupuesto de Egresos de la Federación, ejercicios fiscales 2010-2016

Ramo 36, "Seguridad Pública"		Ramo 04, "Gobernación"					
Análisis funcional programático económico (pesos)							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Policía Federal (PF)	15,681,146,588	18,281,575,783	22,052,410,198	19,799,946,079	22,041,742,549	25,599,635,164	26,028,048,535
Elementos de la PF	35,464	36,995	36,940	36,442	38,634	37,951	n. d.
Gendarmería				1,800,000,000**	4,500,000,000	4,591,970,499	
Dirección General de Coordinación y Desarrollo de Policías Estatales y Municipales	40,341,605						
Coordinación Nacional del Sistema de Seguridad Pública	5,453,807,610	1,496,640,983	930,155,233	865,773,889	630,816,400*	649,012,262	386,604,249
Prevención del delito con perspectiva nacional (incluye PF)	17,483,472,541	20,103,630,674	23,450,668,457	21,366,084,052	22,707,376,100	22,060,409,935	27,186,356,809
Programas presupuestarios en clasificación económica (pesos)							
Otorgamiento de subsidios en materia de Seguridad Pública a entidades federativas, municipios y el Distrito Federal	4,137,900,000						
Plataforma México	596,243,227	1,496,640,983	930,155,233	865,773,889	999,361,947	1,393,298,742	1,102,810,620
Ramo 33, "Aportaciones federales para entidades federativas y municipios"							
Sistema Nacional de Seguridad Pública (o FASP)	6,916,800,000	7,124,300,000	7,373,650,500	7,631,760,775	7,921,641,075	8,190,964,440	7,000,000,000
Aportaciones estatales	1,944,600,000	2,006,000,000	2,129,400,000	2,165,200,000	2,228,900,000	2,282,200,000	n. d.

*A partir de 2014 se le conoce con el nombre de Coordinación con las instancias que integran el Sistema Nacional de Seguridad Pública

**Dentro del Ramo 04, "Gobernación".

Fuente: Elaboración del CESOP a partir de SHCP, Presupuesto de Egresos de la Federación 2010-2016, en [http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto] y en Presidencia de la República, Anexo Estadístico, *Tercer Informe de Gobierno (2014-2015)*, pp. 45 y 48 (consulta: 4 de abril de 2016).

dicadores respecto a la confianza y proximidad de la población con las policías federal, estatal y municipal.

Los pasos que siguen las dos administraciones son similares. La mayor diferencia

radica en que EPN busca la consolidación del mando único poco después de la mitad de su periodo presidencial, mientras que Calderón lo intentó prácticamente al cierre de su sexenio.

La policía en los municipios de México: cuántos y en dónde. El contexto demográfico

Rafael López Vega*

Resumen

Para la elaboración de este documento se usó como antecedente la reforma al artículo 21 constitucional en materia de seguridad pública de 1994. Aquí se ofrecen estimaciones sobre cuánta gente se emplea en actividades de protección y vigilancia a nivel municipal, complementada con información que publica el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública a través del registro de los delitos del fuero común. Se llega a la conclusión ulterior de que es preciso evaluar la calidad de los datos disponibles y mejorar las técnicas de investigación para contar con información sobre seguridad pública a nivel municipal, pero sintética, estratégica y cibernética (actualizada).

* Maestro en estudios de la población por el COLF. Investigador en el área de Estudios Sociales del CESOP. Líneas de investigación: política ambiental, desarrollo sustentable, hogares y migración internacional. Correo electrónico: rafael.lopez@congreso.gob.mx

Antecedentes

La Constitución, en su artículo 21, dispuso la obligación del Estado de velar por la seguridad pública; con base en éste todas las instituciones policiales del país deberían organizarse bajo los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. Así, es obligación de la federación, de los estados, del Distrito Federal y de los municipios coordinarse para dar lugar a la creación de un Sistema Nacional de Seguridad Pública.¹

Más de 75 años tuvieron que pasar para que nuestra Constitución política avanzara hacia la articulación expresa de la seguridad pública y la policía con el proyecto de Estado democrático de derecho, con una cobertura territorial que alcanza a sus municipios en tanto divisiones político-administrativas de menor tamaño.

Ya en la década de 1990 se pensó la seguridad pública más allá de la prevención o per-

¹ Véase DOF, Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000, Segob, México, 1996, en [http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4892630&fecha=18/07/1996] (consulta: 15 de marzo de 2016).

secución de conductas delictivas; se articula el sistema de impartición de justicia e involucra la coordinación entre las instituciones políticas, económicas y sociales de todo el país, en ella se expresan las funciones del Estado a niveles micro y macrosociales, así como los derechos de cada individuo a la seguridad.

Población y policía en los municipios de México

En 2015, México tuvo 119.5 millones de habitantes: 92 millones habitaban en localidades urbanas y 27.5 millones en localidades rurales. El país cuenta con 2,457 municipios, de los cuales 11 tienen una población de un millón o más de habitantes. Estos municipios se sitúan en ocho de las 32 entidades del país: Distrito Federal, Estado de México, Baja California, Guanajuato, Puebla, Jalisco, Chihuahua y Nuevo León, en orden de magnitud, respectivamente. En contraste, existen nueve municipios con menos de 250 habitantes, todos ellos en el estado de Oaxaca. Considerando tan sólo el tamaño demográfico de los municipios se deduce que los gobiernos municipales enfrentan retos no sólo diversos, sino realmente dispares, a lo cual hay que sumar su extensión territorial, orografía, ubicación en el centro, centro-occidente y norte del país.

En 2010, la comparecencia de Genaro García Luna —a la sazón, Secretario de Seguridad Pública del país— en el pleno de la Cámara de Diputados indicó que el número de elementos que formaban parte de los cuerpos policiales ascendía a poco más de 400 mil elementos, de los cuales casi 160 mil correspondían a policías municipales (véase Tabla 1).

Conviene acotar que, según se desprende del Tercer Informe de Labores de la Secretaría de Seguridad Pública, en 2009 había 32,772 policías municipales preventivos en los municipios de siete entidades federativas (Nuevo León, Baja California, Veracruz, Oaxaca, Chihuahua, Baja California Sur y Campeche, en orden de dimensión, respectivamente).² De estas entidades, en Baja California, Chihuahua y Nuevo León se ubican tres de los 11 municipios de más de un millón de habitantes del país.

Para lograr una aproximación reciente (2015) al número de trabajadores en servicios de protección y vigilancia a nivel municipal se recurrió a la información recabada en la Encuesta Intercensal levantada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Una estimación sobre todos aquellos que laboraron en este tipo de servicios (códigos 530 y 531) y que lo hicieron en algún municipio arroja una cifra de 163 mil personas, la mayor parte de ellas (99.7%) dedicadas a trabajo directo de protección y vigilancia.³

Una imagen inicial por entidad federativa indica que cerca de dos terceras partes (63.8%) de quienes se dedican a estas tareas de protección y vigilancia a nivel municipal laboran en 11 de las 32 entidades federativas, en orden de im-

² Véase SSP, Tercer Informe de Labores, 2009, p. 17, en [<http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/1348120//archivo>] (consulta: 15 de marzo de 2016).

³ En esta estimación se incluye tanto a los supervisores como a los bomberos, policías y agentes de tránsito, y a los vigilantes y guardias en establecimientos que están empleados por la administración pública municipal. Véase INEGI, Catálogo del Sistema Nacional de Clasificación de Ocupaciones (Sinco-2011), 2010, en [www.inegi.org.mx] (consulta: 7 de marzo de 2016).

Tabla 1. México. Elementos que integran los cuerpos de seguridad pública

	<i>Número de elementos</i>	<i>Porcentaje</i>
<i>Total</i>	409,536	100.0
Policías municipales	159,734	39.0
Policías estatales	186,862	45.6
Procuradurías generales de justicia	26,329	6.4
Procuradurías generales de la República e		
Instituto Nacional de Migración	4,347	1.1
Policía Federal	32,264	7.9

Fuente: Olivares, F.E. (2010). Condiciones sociolaborales de los cuerpos policiales y seguridad pública. México, D.F., Fundación Friedrich Ebert Stiftung. [library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/08125.pdf] (Consulta: 11 de marzo de 2016).

portancia: Distrito Federal, Estado de México, Jalisco, Veracruz, Guanajuato, Puebla, Oaxaca y Chihuahua, Chiapas, Baja California y Nuevo León. La Gráfica 1 muestra la relación entre los porcentajes de población de cada entidad federativa respecto a la participación de éstas en el total de servidores públicos que laboran en ellas en actividades de protección y vigilancia.

No es de sorprender que algunas de las entidades con mayor población tengan también mayor número de servidores dedicados a las tareas indicadas. Es el caso del Estado de México, Distrito Federal, Jalisco, Veracruz, Puebla y Guanajuato. Mención aparte merecen el Distrito Federal y el Estado de México dada su participación, que concentra a tres de cada 10 trabajadores municipales en estas tareas.

La mediana de la edad de quienes se ocupan a nivel municipal en actividades de protección y vigilancia es de 37 años, la mayoría de sexo masculino (682 hombres por cada 100 mujeres). Esta edad mediana se apega a la que presenta la población total ocupada en el país; no así la relación hombres-mujeres, pues a escala nacional para el total de ocupados es de

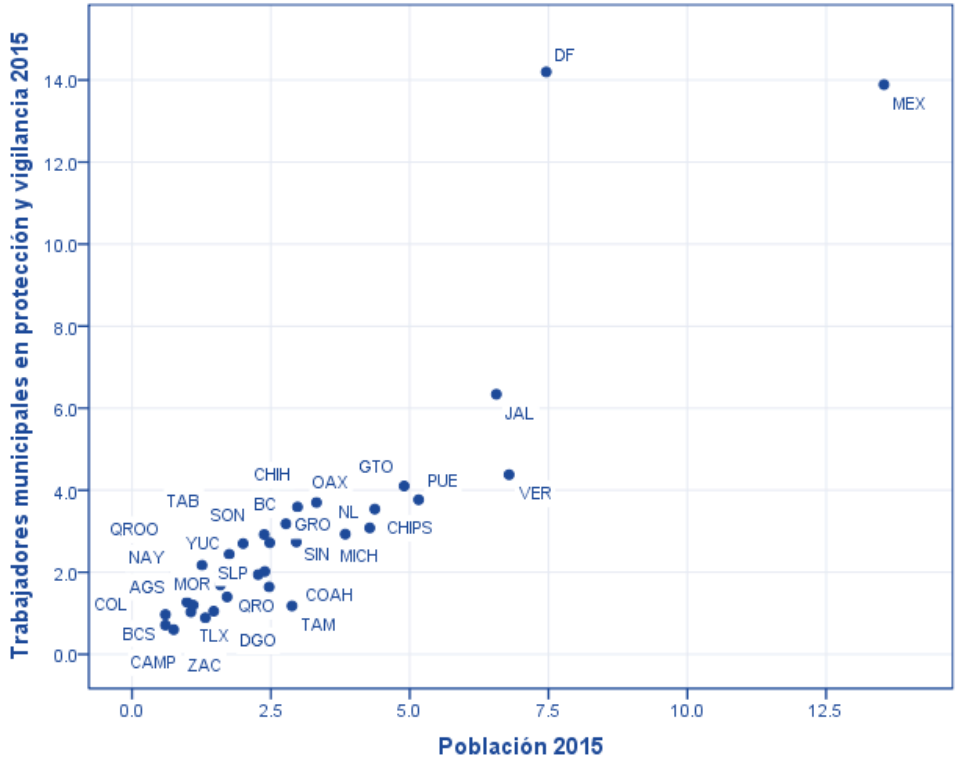
183 hombres por cada 100 mujeres. La lectura de esta situación implica para los municipios un alto grado de masculinización en las actividades en comento.

En la Gráfica 2 se presenta la estructura demográfica de la población ocupada total y de la población ocupada en actividades de protección y vigilancia a escala municipal. De esta gráfica se corrobora que los cuerpos de protección y vigilancia se ubican por igual en edades adultas jóvenes y en edades maduras, de hecho 9 de cada 10 tienen entre 18 y 50 años de edad.

Información del Secretariado Ejecutivo, para 2015, acerca de delitos a nivel municipal indica que del total de delitos registrados (1.5 millones) uno de cada cinco sucedieron en nueve municipios/delegaciones de siete entidades federativas: Baja California, Distrito Federal, Puebla, Tabasco, Guanajuato, Chihuahua y Jalisco, donde se observa presencia importante de la policía (media y alta)⁴

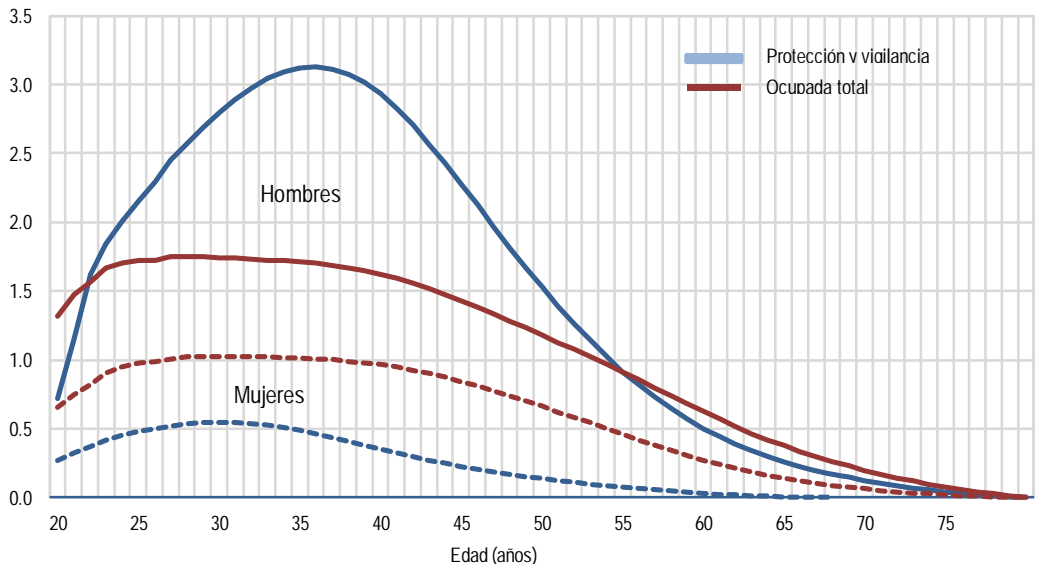
⁴ La relación policías-delitos por cada 100 mil personas se hizo a través de la técnica de conglomerados por K-Medias. El número de conglomerados es hasta cierto punto arbitrario; no obstante, en el mapa se uti-

Gráfica 1. Porcentajes de población y de trabajadores en servicios de protección y vigilancia de las administraciones municipales por entidad federativa de residencia y trabajo 2015.



Fuente: Estimaciones del CESOP con base en el INEGI. Encuesta Intercensal 2015.

Gráfica 2. México. Distribución porcentual de la población ocupada total, y población ocupada en actividades de protección y vigilancia a nivel municipal por edad y sexo, 2015



Fuente: Elaboración del CESOP con base en el INEGI. Encuesta Intercensal 2015.

en puntos específicos de las fronteras norte y sur (Tijuana-Baja California; Juárez-Chihuahua; Acuña-Coahuila; Mier y Reynosa-Tamaulipas; San Fernando-Nuevo León; en prácticamente todos los municipios de Tabasco, llaman en especial la atención los municipios de Tenosique y Emiliano Zapata, ruta de los centroamericanos que se internan en territorio mexicano con destino a Estados Unidos). En esta misma dirección hay presencia importante de quienes se dedican a actividades de protección y vigilancia desde el centro del país hasta el centro-occidente, con escala en los municipios de Aguascalientes y Zacatecas; hacia el sur destacan Cocula e Iguala de la Independencia, Chilpancingo de los Bravo y Acapulco de Juárez, todos en Guerrero (Mapa 1).⁵

Comentario conclusivo

En el ámbito municipal la diversidad de tamaños demográficos, extensiones territoriales, disponibilidad de recursos, condicionan la toma de decisiones y el establecimiento de

lizan los centros de los conglomerados de ambos tipos de tasas para ilustrar las relaciones (estadísticamente significativas a un nivel de confianza de 95%) entre las actividades de protección y vigilancia, y la ocurrencia de hechos delictivos del fuero común (homicidios, lesiones, robo, delitos sexuales, entre otros) a nivel municipal.

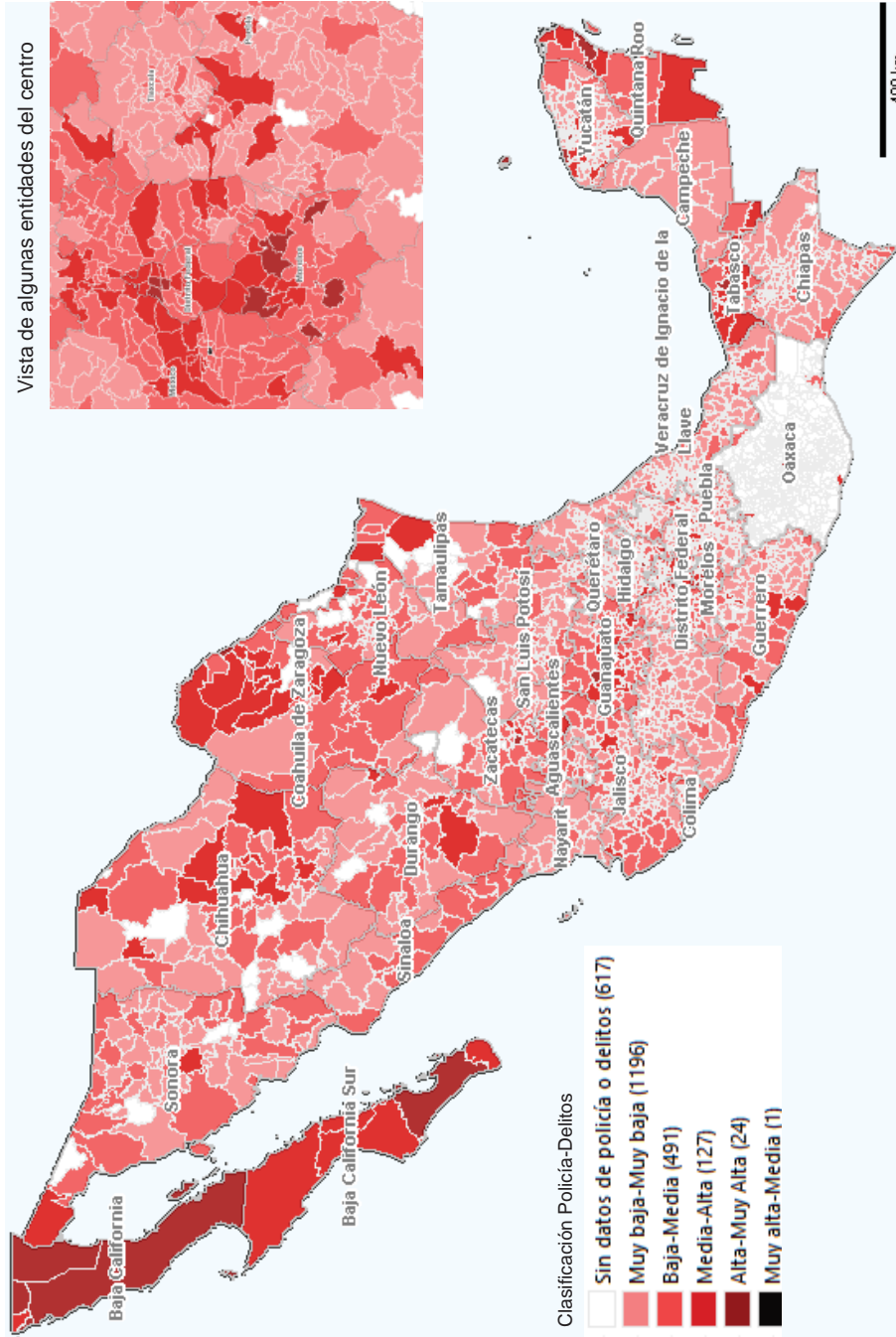
⁵ Cabe acotar que las series de registros administrativos del SNSP requieren valorarse con relación a los registros administrativos integrados (estadística administrativa) del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG). Vale la pena acotar la escasez de datos muestrales para el estado de Oaxaca y la falta de datos sobre policía y delitos (258 municipios), y sin datos sobre policía o delitos (358 municipios), particularidades que interfieren con el aspecto integral del análisis.

políticas, estrategias y líneas de acción en el combate al delito. La información registral del Secretariado Ejecutivo (SNSP) es esencialmente estratégica, pues permite visualizar el panorama delictivo en los municipios del país. A su vez, las estimaciones que provienen de encuestas especializadas, como la Intercensal 2015 —responsabilidad del INEGI— ofrecen insumos imprescindibles en materia demográfica.

Por ahora, el uso combinado de los registros y las estimaciones estadísticas hacen posible un acercamiento al estatus que guarda a nivel municipal la actividad de protección y vigilancia. Sin embargo, la solidez de los registros administrativos del Secretariado Ejecutivo permitiría disponer de datos cuya consistencia sea coherente con otras fuentes de información (encuestas, censos de gobierno y justicia) y avanzar en que éstos puedan utilizarse estadísticamente; tal vez acometer en el estudio de tendencias, como ocurre por ejemplo con la información de homicidios que proviene de los datos de los registros administrativos de defunciones.

Finalmente, la relación entre policías y delitos hace patente la necesidad de mejorar nuestras técnicas de investigación con relación al número de policías, tipo de delitos y población. La formación de “corredores de seguridad” como los que evidencia el mapa anterior, implica inicialmente clasificar a los municipios del país según la incidencia delictiva predominante. Existen ciertamente avances en esta materia, pero no contamos, como sociedad, con un panorama total y actualizado de lo que acontece en cada uno de los municipios del país.

Mapa 1. México. Relación entre policías y delitos por cada 100 mil habitantes a escala municipal, 2015



Fuente: Estimaciones del CESOP con base en el INEGI. Encuesta Intercensal 2015; y Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP). Incidencia Delictiva. Estadísticas y Herramientas de Análisis

Tres experiencias de reformas (y contrastes) de la policía municipal en México. ¿Cuáles son sus éxitos?

Felipe de Alba Murrieta*

Los esfuerzos para imponer orden social y espacial en las ciudades de América Latina se han derivado y han reforzado una historia de ocupación ilegal, derechos de propiedad ambiguos y la distribución desigual de los servicios, lo que produce una distinción rígida entre la llamada *ciudad formal* y la *informal*, sentando las bases para la violencia urbana.

Diane Davis, 2016.

seguridad pública y de las instituciones policiacas. Se trata de un debate nacional que incluye no sólo a todos los niveles de gobierno —quienes tienen que decidir, consultar o aceptar dichas opciones— sino también a aquellos que son los principales destinatarios de tales medidas: los gobernados.

Con esa idea en mente, con este documento se intenta destacar ejemplos exitosos de organismos policiacos locales. Por tanto, en este texto se abordan sólo tres casos ejemplares que han tenido alta repercusión.

¿Por qué modificar las policías?

Desde hace algunos años, en México se discuten opciones para la reorganización de la

Antecedentes

¿Qué es lo que hay que cambiar? El debate sobre la necesidad de una policía centralizada, capacitada, funcional y de reacción rápida ha entrado a la agenda nacional desde, al menos, hace una década. Son varias las propuestas sobre la reforma policial, pero se pueden agrupar en dos ejes: por un lado se encuentran aquellas propuestas que sugieren descentralizar los cuerpos policiales para “empoderar” a los municipios o estados. Por el otro se encuentra la

* Doctor en planeación urbana por la Universidad de Montreal (Canadá) y estancia de investigación de dos años en el Instituto Tecnológico de Massachusetts (EE.UU). Líneas de investigación: recursos naturales, desastres y estrés hídrico. Correo electrónico: fdealbam@me.com

Para la elaboración de este texto se contó con la participación de Juana Martín y Alexia Macario, estudiantes de la licenciatura de estudios socioterritoriales (UAM-Cuajimalpa), quienes realizan su servicio social en este Centro.

iniciativa federal del mando único consistente en centralizar el mando de los diferentes cuerpos policiacos cuya finalidad es evitar la infiltración del crimen, mejorar la capacitación de sus cuadros, con especial énfasis en desarrollar labores de inteligencia.

Es un tema todavía fresco que suscita interés en su discusión, ya que el “Mando Único es una condición necesaria pero no suficiente para resolver el problema. El proceso debe concluir en la refundación de las policías estatales bajo nuevos estándares”;¹ frase que ilustra en qué sentido algunos sectores de la clase política consideran al mando único como una necesidad inapelable, aunque aún falte acuerdo al respecto.

Este documento no intenta tomar posición respecto a tal debate, sino que se limita a aportar ejemplos de casos exitosos de cuerpos policiales, según diferentes instituciones.

Casos exitosos

Los estudios sobre prácticas exitosas (*best practices*) de la policía en el mundo son abundantes. Enseguida se mencionan algunos ejemplos para ilustrar el tipo de dinámicas institucionales que también se desarrollan en México. Nos referiremos al caso de Chile y a un estudio internacional de la Universidad de Princeton sobre las estrategias de reducción delictiva en Honduras, El Salvador y México.

En 2006 en Chile destacó la participación amplia y transversal del personal de su Policía de Investigaciones; en particular se creó un

¹ *El Financiero*, 9 de febrero de 2016, “Mando Único, por qué sí”, Jaime Sánchez Susarrey, en [<http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/mando-unico-por-que-si.html>] (consulta: 10 de marzo de 2016).

grupo especializado que intentaba responder a la escalada de la delincuencia reportada al final de la década de 1990. Se trató de la Brigada Antinarcoóticos Metropolitana que realizó varios operativos en donde mostraron cualidades como la coordinación, el rápido despliegue y la disciplina. ¿Sus logros? Incautación de grandes cantidades de droga y la detención de los involucrados en esos ilícitos. A través del Equipo de Reacción Táctica Antinarcoóticos (ERTA) de la brigada se constituyó un equipo de servicios especializados en operativos de alta peligrosidad, el entrenamiento en técnicas y tácticas especiales en conjunto con la DEA y el FBI de Estados Unidos.

Por otra parte, en un estudio realizado por la Universidad de Princeton, Estados Unidos, acerca de los homicidios en México, Honduras y El Salvador, se identifican seis factores asociados con políticas públicas que han ayudado a la reducción de homicidios desde 2012. Estos objetivos se han convertido en referencia internacional:

1. *El cambio de enfoque con relación al cumplimiento de la ley.* De un enfoque no selectivo a un enfoque selectivo, que permite identificar como blanco a las organizaciones criminales más violentas.
2. *Compromiso a largo plazo del gobierno federal* de invertir recursos públicos para mejorar la capacidad institucional de las agencias judiciales.
3. *Mejorar la coordinación y las capacidades de inteligencia*, así como compartir información entre las agencias que se dediquen a la aplicación de la ley en los tres niveles de gobierno.

4. *La participación activa de la sociedad civil* en el diseño, implementación y evaluación de las políticas de seguridad pública.
5. *La implementación de programas municipales* que de manera conjunta aborden los impulsores económicos, sociales y de seguridad de la violencia.²

Tres casos de policías municipales exitosas en México

El reconocimiento de los casos de organización policial en México ha tenido efectos en el descenso de las tasas de criminalidad, en la cohesión social y en el descenso de delitos de incidencia, entre otros.

Los casos aquí tratados son los de la policía de Nezahualcóyotl (Estado de México) y el modelo de Policía Vecinal de Proximidad. Más tarde, la policía de Ciudad Juárez (Chihuahua) y la ayuda internacional que convocó, la fuerte inversión y cohesión social alcanzada, por cuyo éxito empezaron a disminuir progresivamente los índices delictivos. Finalmente, el caso también de reconocimiento y apoyo internacional para la ciudad de Chihuahua, por la reorganización exitosa, como una policía con “reciprocidad”.

² John Bumpus, John Speed Meyers, Pierina Sanchez, Emily Alinikoff, Kennji Kizuka, Soyeon Yu, Jaime Archundia, Anh Hua, Katherine Johnson y Christopher Lau, “Best practices in reducing violent homicide rates: Honduras, El Salvador, México”. Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, Princeton University, New Jersey, en [https://www.princeton.edu/sites/default/files/content/591g%20Homicide%20Reduction%20in%20Honduras_1.pdf] (consulta: 8 de marzo de 2016).

Ciudad Nezahualcóyotl

¿Por qué considerar relativamente exitosa la experiencia en seguridad pública en Nezahualcóyotl? Es difícil concebir la naturaleza de la eficiencia policial sin el reconocimiento, pero también sin los resultados: en materia del índice delictivo se dieron reducciones significativas. Ese es el caso de la ciudad y municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México. Se trata de un municipio en la periferia de la zona metropolitana del valle de México que ha sufrido violencia y criminalidad.³ En dicho sentido, éste es un recuento de algunos logros que sus intervenciones policíacas tuvieron, bajo la mirada de instituciones locales e internacionales que los reconocieron.

Desde 2000, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), el Centro Interdisciplinario de Estudios Metropolitanos (Centromet), el Colegio de la Frontera Norte (Colef) y el Colegio Mexiquense convocaron a las administraciones municipales de México a participar en el concurso Gobierno y Gestión Local. Esta premiación distingue a las políticas y a los programas gubernamentales locales que generen un impacto positivo por su diseño e implementación.⁴ En 2015 el ganador fue el cuer-

³ Igualmente, en términos de inversión, el costo ha sido alto. Según Jorge Amador Amador, en 2007 el costo financiero de seguridad pública “representaba aproximadamente 20% del presupuesto municipal, alrededor de 300 millones de pesos”, Amador, J. (2007). “La experiencia de Ciudad Nezahualcóyotl”, CESOP, en Efrén Arellano Trejo (2007), *Políticas públicas eficaces en el combate a la delincuencia*, CESOP. p. 69. (fecha de consulta: 10 de marzo de 2016).

⁴ *Milenio*, 20 de enero de 2016, “Error, desaparecer todas las policías municipales”, en [http://www.milenio.com/firmas/guillermo_valdes_castellanos/Error-desaparecer-todas-policias-municipales_18_668513151.

po de policías del municipio de Nezahualcóyotl el cual se distinguió por haber puesto en marcha el modelo Policía Vecinal de Proximidad.

Bajo este enfoque se logró disminuir los índices de delincuencia del municipio 64% desde 2012, cuando la tasa anual de delitos por cada 100 mil habitantes era de 2,281, en contraste con el Estado de México (1,771) y el promedio nacional (1,376); se logró reducir la incidencia delictiva al pasar de 74.2 a 26.5 delitos.⁵

Este modelo divide el territorio en cuadrantes, en los cuales permanece una patrulla que vigila a lo largo del día su espacio asignado; también se consideró la renovación de su parque vehicular y la adquisición de equipos de radiocomunicación y telefonía celular, con el fin de reducir los tiempos de respuesta a la ciudadanía en caso de algún delito.⁶

El modelo de la Policía Vecinal de Proximidad, de Nezahualcóyotl, también ha merecido reconocimiento por el Programa Nacional para la Prevención, coordinado por la Secretaría de Gobernación (Segob), la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana y el Programa para la Convivencia Ciudadana (PCC) de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por

html] (consulta: 19 de marzo de 2016).

⁵ *Excelsior*, 12 de octubre de 2015, “Premian Segob e USAID ganadores de convocatoria de Buenas Prácticas”, en [http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/10/12/1050803-] (fecha de consulta: 10 de marzo de 2016).

⁶ Segob, 2015, “El Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia trabaja para reducir los factores de riesgo en el país”, en [http://www.gob.mx/segob/prensa/el-programa-nacional-para-la-prevencion-social-de-la-violencia-y-la-delincuencia-trabaja-para-reducir-los-factores-de-riesgo-en-el-pais] (consulta: 29 de marzo de 2016).

sus siglas en inglés). Este reconocimiento fue otorgado a través de la Convocatoria para la “Sistematización de buenas prácticas y prácticas promisorias”, organizado por esas instituciones en 2014 (Segob-USAID, 2014).⁷

Finalmente, por los resultados de ese modelo de policía, el gobierno de Nezahualcóyotl fue ganador también del Premio Extraordinario Cátedra Antonio Beristain Ipiña a la Excelencia Académica, Humanística e Investigadora.

La Fundación Española de Victimología reconoció al municipio de Nezahualcóyotl por su buen desempeño en materia de seguridad pública. Al respecto destacaron el trabajo del ex presidente municipal Juan Zepeda y del actual director de Seguridad Pública, Jorge Amador, responsables de poner en marcha el modelo, así como la continuidad del actual alcalde, Carlos Avilés Osorio.⁸

Ciudad Juárez

¿Por qué Ciudad Juárez? En enero de 2010 se inició un proceso de reorganización de las prácticas policiales con la comunidad, como respuesta a la matanza de 15 jóvenes sin conexión con el crimen organizado en Ciudad Juárez y los altos índices de violencia que la ciudad vivía. El gobierno mexicano otorgó alta prioridad a la prevención del delito y a la participación de la comunidad.

⁷ En términos de salarios, la policía municipal de Chihuahua sólo es superada por la policía municipal de San Pedro Garza García, Nuevo León, y por la de Tijuana.

⁸ *El Heraldo de Chihuahua*, 3 de enero de 2016, “La Policía de Chihuahua, la tercera mejor pagada del país”, en [http://www.oem.com.mx/elheraldodechihuahua/notas/n4042874.htm] (consulta: 10 de marzo de 2016).

El proyecto era ambicioso. Las autoridades federales trabajaron con las autoridades locales y líderes cívicos para establecer grupos de trabajo con miras a diseñar una estrategia para reducir la criminalidad, la solución de las carencias sociales, así como la mejora de las relaciones públicas gobierno-ciudadanos. A esa estrategia se le conoció como “Todos somos Juárez”, que se puso en marcha en febrero de 2010 e implicó cerca de 400 millones de dólares en inversiones federales en la ciudad.

Inicialmente los funcionarios federales buscaron la ampliación del acceso de la población a los programas sociales existentes y a la construcción de proyectos de infraestructura. Más tarde respondieron a las demandas locales de concentrar los esfuerzos en ciertas “zonas seguras”. En dicho sentido, el control de la seguridad pública en Ciudad Juárez pasó de los militares a la policía federal, y luego a las autoridades municipales.

Con la colaboración del gobierno de Estados Unidos, a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) se formularon cuatro pilares aplicados a la profundización de los programas sociales existentes. Este enfoque buscaba educar a todos los sectores de la sociedad sobre la importancia de la defensa del estado de derecho.

Se trataba de fortalecer la cultura de la legalidad a partir de la escuela. Sus objetivos eran la reducción de la demanda de drogas y mejora de los tratamientos clínicos respecto al consumo de enervantes.

El gobierno de Estados Unidos también apoyó la idea de crear una línea telefónica para llamadas anónimas a la policía. La línea ayudaría a la población a tener confianza en la denuncia, sin sufrir represalias.

La ayuda de Estados Unidos también se focalizaba en apoyar un proyecto de mapeo de la delincuencia y la violencia. El proyecto permitió al gobierno de Ciudad Juárez identificar los *hotspots* (puntos críticos) en la ciudad y responder con medidas de prevención adaptadas. Igualmente se intentaba desarrollar un programa para crear espacios seguros, así como actividades y programas de protección y capacitación laboral para jóvenes en riesgo.

Finalmente, el gobierno de Estados Unidos proporcionó un millón de dólares en subvenciones a organizaciones locales que trabajaban en áreas de cohesión social.

En general es imposible aún determinar el impacto de estas medidas en la reducción de la violencia, pero es un hecho que el cambio ocurre en Ciudad Juárez desde 2011. En este caso conviene destacar que la reforma operativa de los cuerpos policíacos fue sólo un elemento más dentro del cuadro operativo y de intervención institucional. Conviene destacar que el gobierno municipal recibió un apoyo de alto nivel de los gobiernos de México y de Estados Unidos, así como la participación del sector privado y de organizaciones no gubernamentales.

No obstante, algunos críticos consideran que el seguimiento y evaluación de los esfuerzos es aún débil.⁹ Pueden mencionarse también los datos que proporciona la Mesa de Seguridad, instancia creada por el propio programa “Todos somos Juárez”.

Según esta fuente existen resultados positivos en términos de disminución de algunos

⁹ Insyde, 3 de septiembre de 2013, “Policía Comunitaria: conceptos, métodos y escenarios de aplicación”, Insyde, en [https://issuu.com/analara/docs/insyde_policia_comunitaria_concepto] (consulta: 10 de marzo de 2016).

índices delictivos. Por ejemplo, en 2011 hubo 2,015 homicidios en Ciudad Juárez, mientras que en 2015 fueron 303. Igualmente, en 2011 hubo 4,286 robos de auto con violencia y en 2015 descendió a 211. Lo mismo ocurrió en el robo de autos con violencia, que en 2011 se registraron 8,996 mientras que en 2015 fueron 1,816. Puede decirse lo mismo en el caso de secuestros: en 2011, 67; mientras que en 2015 no hubo ninguno. En cuanto a “cobro de piso”, en 2011 se registraron 111 casos y para 2015, 9. Por el contrario, los robos a comercio con violencia, en 2011 hubo 322 mientras que en 2015 aumentaron a 482.

Ciudad de Chihuahua

Quizá como ningún otro, el caso de la policía municipal de la ciudad de Chihuahua está fuertemente documentado en sus resultados y alcances. La policía municipal de la capital de Chihuahua es la mejor pagada de la entidad y la tercera mejor pagada del país.¹⁰ En el municipio de Chihuahua un policía gana 13,300 pesos mensuales, más del doble de lo que gana uno de los municipios de Moris o Guazapares (6 mil pesos). Además, el salario de un policía de Chihuahua representa el triple de lo que gana un policía en los estados de Chiapas y Oaxaca.¹¹

En junio de 2013 se elaboró la guía técnico-informativa para sus agentes: “Policía co-

munitaria: conceptos, métodos y escenarios de aplicación”. Lo elaboraron el Instituto para la Seguridad y la Democracia (Insyde) y el Programa para la Convivencia Ciudadana (PCC), adscrito a la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

Documento éste que representa un esfuerzo sin igual sobre cómo reformar una institución que, en el país en general, tiene una dudosa reputación. El documento-guía promueve la aplicación del Modelo de Policía Comunitaria, por lo que rescata una serie de casos a escala internacional, y la necesidad de desarrollar este modelo en la ciudad de Chihuahua.¹²

En la ciudad de Chihuahua, durante la administración municipal 2007-2010, se implementó el Modelo de Policía Comunitaria durante un proceso de transformación institucional, de la Dirección de Seguridad Pública Municipal (DSPM). El documento guía de esta intervención se denominó Plan de Protección y Convivencia Ciudadana o Plan “Sumar te Protege”. Dicho documento inició su aplicación en 2008 en beneficio de 100 colonias de la ciudad y de cerca de 50 mil familias (Sedesol, 2009).¹³

Por tratarse de un caso de los más importantes del país, a continuación se enuncian los principales postulados del plan, sus características y propósitos:

¹⁰ Insyde-USAID, “Policía Comunitaria: conceptos, métodos y escenarios de aplicación”, Insyde, México, 2013, p. 45 (consulta: 12 de marzo de 2016).

¹¹ Se trata de las siguientes cuatro organizaciones: International Association of Chiefs of Police (IACP); National Organization of Black Law Enforcement Executives (NOBLE); National Sheriffs’ Association (NSA); finalmente, la Police Executive Research Forum (PERF).

¹² *Crónica*, 28 de noviembre de 2014, “Falla Policía Municipal en resultados operativos: Fiscalía de Chihuahua”, en [<http://www.cronica.com.mx/notas/2014/870557.html>] (consulta: 9 de marzo de 2016).

¹³ Insyde, 3 de septiembre de 2013, “Policía Comunitaria: conceptos, métodos y escenarios de aplicación”, Insyde, en [https://issuu.com/analara/docs/insyde_policia_comunitaria_concepto] (consulta: 10 de marzo de 2016).

1. *Redefinición de funciones.* Se responsabiliza al policía en generar y dirigir las reuniones vecinales, levantar reportes, realizar patrullaje de zona, entre otras funciones administrativas relacionadas con la mejora y continuidad del modelo.
2. *Cambio en sus fundamentos filosóficos.* Se elaboró y difundió entre su personal un código de ética correspondiente a las prácticas de este modelo.
3. *Descentralización organizativa y reorientación de estrategias de patrullaje.* Instrumentación de la Zonificación Estadística Unificada de Supervisión (ZEUS) y la tecnología-metodología de análisis delictivo.
4. *Capacitación especializada* para generar esquemas de resolución de conflictos relacionados con violencia familiar y comunitaria.
5. *Difusión mediática del modelo difundido* por el área de Comunicación Social a nivel local y nacional.
6. *Organización y participación ciudadana.* A través del Comité Vecinal se asignó a un coordinador de la red “Sumar te Protege” y un coordinador de calle, representante de 10 vecinos. La organización de vecinos es medular en la organización de este modelo; es una relación de retroalimentación entre la institución, el servicio y la ciudadanía.
7. *Reciprocidad policía-comunidad.* Esta dinámica promueve y fortalece el contacto directo entre la ciudadanía y los elementos de seguridad pública en todos los niveles.
8. *Coordinación interinstitucional para la gestión de soluciones.* Los participantes en esta coordinación son Seguridad Pública, Servicios Públicos y Atención Ciudadana y Desarrollo Social.
9. *Reuniones periódicas de avance-monitoreo.* Realización de reuniones semanales en las que participaban el equipo operativo de las dependencias municipales, el policía comunitario, el comité de vecinos y los habitantes de cada colonia.
10. *Mejora en la capacidad de respuesta.* La implementación de tecnología y la capacidad de respuesta se agilizó para generar una respuesta en pocos minutos.
11. *Desarrollo de sistemas de intervención temprana.* Para identificar en los elementos problemas de conducta y de gestión que puedan afectar a la organización.

Podemos mencionar además que, en 2007, la policía municipal de Chihuahua se convirtió en la primera corporación latinoamericana en ser reconocida por la Comisión de Acreditación de Fuerzas del Orden (*The Commission on Accreditation for Law Enforcement Agencies*, CALEA por sus siglas en inglés), organización estadounidense creada en 1979 con el objetivo de integrar las fuerzas de cuatro agencias internacionales para atender demandas a escala local.¹⁴

De la misma forma, la policía municipal de esta ciudad fue reconocida por adquirir el puntaje más alto en una evaluación a estaciones de policía, durante la semana mundial de visitas, llevada a cabo por la Alianza Global Altus. Esta última organización pertenece al Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana del Ins-

¹⁴ Insyde-USAID, 2013, “Policía Comunitaria: conceptos, métodos y escenarios de aplicación”, Insyde, México, p. 45. (consulta: 12 de marzo de 2016).

tituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, que evaluó a 282 instituciones de seguridad pública en Latinoamérica.

Finalmente, dados los desafíos que se enfrentan en Chihuahua, estas reformas han tenido diversas repercusiones. Por ejemplo, en 2010, la Segob, en conjunto con dos investigadores especialistas en seguridad pública del CIDE, Juan Salgado y Antia Mendoza, publicaron el libro *Una visión del futuro hacia la seguridad ciudadana: la Policía Municipal de Chihuahua*. Publicación en que se realiza un estudio a profundidad sobre cada uno de los aspectos que integran a la organización policiaca, su implementación y continuidad para contribuir con el óptimo funcionamiento de la institución en esta ciudad. La publicación también contempla un diagnóstico de la seguridad municipal y estatal, una evaluación del modelo policial, un análisis de las direcciones, los comités y los grupos especializados, así como los planes, estrategias y recursos con los que cuenta la organización policial.

Sin embargo, nuevos datos respecto a los efectos que dicho programa ha tenido parecen contradecir la eficacia y el impacto de estas reformas, particularmente en la disminución de delitos. Aunque aquí se entiende que sus resultados pueden ser evaluados desde distintos ángulos, conviene considerar los datos estadísticos como un elemento más.

Según la Mesa de Seguridad, organismo creado dentro del programa “Todos somos Juárez”, los resultados —en términos de disminución de índices delictivos— pueden ser fuertemente controvertidos. Por ejemplo, en 2011 hubo 89 homicidios, mientras que en 2015 aumentaron a 158. Igualmente, en el caso de robo de autos con violencia, en 2011 hubo 186 ro-

bos y en 2015 se incrementaron a 279. Por otra parte, en 2011 hubo cuatro secuestros, mientras que en 2015 hubo dos. En 2011 hubo 16 cobros de piso, mientras que en 2015 sólo cinco.

El caso más controvertido es el de los robos de auto sin violencia, de los que en 2011 hubo 453, mientras que en 2015 se dispararon a 1,766. También puede señalarse que en 2011 hubo sólo 21 robos de comercio con violencia, mientras que en 2015 aumentaron significativamente a 240.

Otros actores políticos han cuestionado también los impactos positivos a destacar de estas reformas policiacas. Por ejemplo, en diciembre de 2014 el titular de la Fiscalía General del Estado, Jorge González Nicolás, declaró que cuatro años después de la reforma a la policía municipal de Chihuahua, ésta ha fallado en presentar resultados operativos, pues las detenciones y puestas a disposición del Ministerio Público por delitos de alto impacto eran muy pobres. No obstante, el funcionario menciona que la nueva policía tiene la capacidad y las condiciones para lograr los resultados esperados.¹⁵

Consideraciones generales

Las instituciones policiacas en México han sido objeto de controversias por las presuntas vinculaciones con prácticas criminales o de grupos fuera de la ley. Sin embargo, la labor cotidiana de preservación del orden enfrenta múltiples desafíos.

¹⁵ *Crónica*, 28 de noviembre de 2014, “Falla Policía Municipal en resultados operativos: Fiscalía de Chihuahua”, en [<http://www.cronica.com.mx/notas/2014/870557.html>] (consulta: 9 de marzo de 2016).

En el debate relativo a las reformas de los cuerpos policíacos, diversos estudios y experiencias en México muestran que la reforma se enfoca en la capacitación, la profesionalización y la labor de inteligencia para reaccionar de forma expedita a la demanda ciudadana, así como la atención de las crisis y urgencia para dar seguridad a los ciudadanos.

La experiencia positiva —aún con las controversias que ello genera— que muestran algunos casos como Chihuahua, Ciudad Juárez y Nezahualcóyotl muestran la necesidad de “aproximar” a los cuerpos policíacos con la ciudadanía. Se trata de un ejercicio que enfrenta tanto la resistencia de las propias organizaciones policiales como resistencias de la ciudadanía, sujeta a una desconfianza histórica con aquéllas. En esta área reside quizás uno de los desafíos mayores: cambiar la moral de los

organismos operadores del orden, las policías, al mismo tiempo que modificar la desconfianza de la propia ciudadanía.

En general, puede afirmarse que estos rasgos esenciales muestran un largo camino por andar, evidencia de que faltan mecanismos para hacer más eficiente la labor de las policías en el ejercicio de la vigilancia, la investigación y la aplicación de la ley.

Los casos de policías locales aquí trabajados muestran experiencias valiosas sobre el cómo “recuperar” la práctica policial y los intentos de cercanía con los ciudadanos. Tal como se muestra en este documento, existen experiencias locales que han mostrado —no sin altibajos y sin la plena garantía de éxito—, que todo ello es posible, sobre todo enfrentar una inercia respecto a la necesidad urgente de seguridad que existe en el país.

Mando único: panorama internacional

Santiago Michele Calderón Berra*

A continuación se presenta un análisis comparado de la figura del Mando Único desde el punto de vista internacional. Se abordarán casos de América Latina para posteriormente hacer una pequeña descripción de mandos únicos ya en marcha como los hay en Chile, España o Francia, y se analizarán los casos de las policías federales alemana, estadounidense y canadiense.

Introducción

El vocablo *policía* se remonta al desarrollo de la *polis*, en la antigua Grecia. En sentido histórico se trata de un concepto similar al de *gobierno*, entendido como poder ejecutivo, gestor de la autoridad conferida por la comunidad con la finalidad de administrar los asuntos públicos en función del bien común. Se trata de un concepto afín al de *seguridad pública*, uno de los

elementos constitutivos del contrato social, temática que liga directamente al concepto originario de *policía* con el significado moderno.

Hay varias modalidades de policía; cada una abocada a la protección de un orden específico, por ejemplo, la *policía administrativa*, encargada de garantizar el cumplimiento de normas burocráticas, tecnológicas y comerciales con la finalidad de que todo el trabajo de los reglamentos legislados sirva para ordenar las acciones normalmente atribuibles a la vida cotidiana y pueda garantizar la eficacia de su aplicación. Los cuerpos policiales con tareas determinadas cuentan con conocimientos en áreas específicas, como bien pueden ser la *policía científica*, la *policía urbana*, la *policía de aduanas*, la *policía forestal*, la *policía militar*, entre otras.

En los sistemas políticos encontramos dos tipos: centralistas y federalistas. Los primeros concentran el poder y las funciones político-administrativas en un órgano central: el Estado, contemplado como autoridad suprema. Por el otro lado, el federalismo es un acuerdo de unión entre varias entidades territoriales llamadas *estados* o *provincias* que delegan parte

* Maestro en ciencias de la comunicación, con especialidad en comunicación política y opinión pública. Línea de investigación: opinión pública. Correo electrónico: santiago.calderon@congreso.gob.mx

de su autonomía a un organismo o autoridad general: el Estado; sin embargo, en este caso los estados conservan su soberanía, leyes y autoridades propias.

Reformas policiales en México

La figura del mando único no es precisamente sincrónica a este sexenio. Sus antecedentes en México datan de hace dos décadas. El primer intento por unificar el trabajo policial en el territorio mexicano lo encontramos con la denominada Policía Federal Preventiva (PFP) en la ley publicada¹ el 4 de enero de 1999 por el presidente Ernesto Zedillo (1994-2000), cuyo objetivo era regular la organización y el funcionamiento de la Policía Federal. Posteriormente fue reestructurada como Policía Federal (PF) por la nueva ley publicada² el 1 de junio de 2009 por el presidente Felipe Calderón (2006-2012) con el fin de combatir la delincuencia organizada. En cuanto al llamado *mando único*, el primero en presentar dicha iniciativa fue el presidente Felipe Calderón. El 27 de noviembre de 2014, el presidente Enrique Peña Nieto reactivó la iniciativa, luego del anuncio que hizo en Palacio Nacional, cuando aseguró que las policías municipales estaban rebasadas.

¹ Decreto por el que se expide la Ley de la Policía Federal Preventiva y se reforman diversas disposiciones de otros ordenamientos legales, en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lpfp/LPFP_orig_04ene99.pdf] (consulta: 29 de febrero de 2016).

² Decreto por el que se expide la Ley de la Policía Federal, en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lpfp/LPF_orig_01jun09.pdf] (consulta: 29 de febrero de 2016).

La seguridad en América Latina. Experiencias policiales

El problema de la seguridad en América Latina se basa en que la organización está enfocada hacia una seguridad nacional (una seguridad de Estado) más que en una seguridad ciudadana.³

Para Ziegler y Neild, investigadores del WOLA⁴ (por sus siglas en inglés), “las múltiples rutas hacia la actividad policial democrática, la consolidación y desarrollo de políticas de seguridad pública efectivas depende —en última instancia— de una serie de reformas conducentes a la separación de la policía de los militares y el desarrollo de controles internos, gubernamentales y sociales sobre la policía”.⁵

Otro de los problemas encontrados es que las tareas de investigación son asumidas por una policía distinta, como en Brasil u Honduras. “Existen mandos policiales nacionales en sistemas de gobierno centralizados o unitarios, como Colombia, El Salvador y Guatemala, que no han sido siempre eficientes por ser demasiado centralizados, jerarquizados y militarizados, lo que dificulta la comunicación entre los mandos y la base, que los ha hecho muy burocratizados e ineficientes”.⁶

³ Hugo Acero Velásquez, *Los gobiernos locales y la seguridad ciudadana*, en [<http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/Colombia/evaluaciones/gobiernoslocales.pdf>] (consulta: 20 de enero de 2015).

⁴ Oficina de Washington en América Latina.

⁵ Melissa Ziegler y Rachel Neild, “De la paz a la gobernabilidad: reforma policial y la comunidad internacional”, Washington Office on Latin America, octubre, 2002 en [<http://www.policia.cl/cidepol/biblioteca/paradigmasgestionpolicial.pdf>] (consulta: 15 de marzo de 2016).

⁶ Friedrich Ebert Stiftung, Programa de Cooperación en Seguridad Regional, “Reformas policiales en América Latina: principios y lineamientos progresis-

Con base en la experiencia latinoamericana se observa que en gran parte de los países la responsabilidad de la seguridad ciudadana recae en el Ejecutivo nacional, como es el caso de El Salvador, Ecuador, Venezuela, Chile, entre otros. A diferencia de países como Brasil, Argentina y México, las autonomías territoriales (estados, federaciones, gobernaciones, etc.) han permitido que este tema se maneje a nivel local, incluso llegando a tener cuerpos policiales propios, con la particularidad de que existe poca coordinación entre autoridades locales, policías y cuerpos armados nacionales.

Uno de los problemas de la policía en algunos países de América Latina recae en su estructura, y en particular en la gran propagación de fuerzas policiales que carecen de toda coordinación entre sí, como es el caso de Argentina, Venezuela y México. Donde hay cuerpos policiales que responden al gobierno central; otros responden al Ejecutivo de los estados y a los municipios. Caso contrario en Colombia, El Salvador, Perú, Bolivia y Guatemala que cuentan con un único cuerpo predominante.

Respecto a la estructura orgánico-funcional de las policías latinoamericanas, éstas se han estructurado históricamente como organismos altamente concentrados y centralizados. Esto genera dos particularidades: por un lado, una supuesta unidad funcional, dada la concentración en un mismo cuerpo de las funciones de seguridad preventiva y de investigación criminal, bajo la conducción institucional y la dependencia orgánica de un único mando policial. Por el otro lado, un centralismo organizacional basado en la existencia de una con-

tas”, Bogotá, Colombia, 2012, p. 14, en [<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/09383.pdf>] (consulta: 20 de enero de 2015).

ducción policial centralizada y ejercida por un “estado mayor” de carácter —generalmente— castrense, con estructura cerrada, hiperjerarquizada y altamente militarizada.⁷

En el Cuadro 1 se observa en el primer punto si se cuenta con una ley marco general que regule la seguridad ciudadana, es decir, que haya un marco normativo que defina las funciones de cada instancia de gobierno. En el segundo punto se destaca la presencia o ausencia de una ley que regule el sistema de seguridad o si la regulación reposa únicamente sobre decretos o normas administrativas dictadas por el Poder Ejecutivo. En el tercer indicador se presenta la amplitud y la existencia de los sistemas de control. En el último punto observamos si el sistema de seguridad ciudadana está separado del sistema de defensa nacional e inteligencia de Estado.

En general, las reformas policiales en América Latina apuntan o suponen una serie de factores clave para la gestión policial. En primer término se señala la existencia de un sistema policial coherente y democrático; se ocupa de la formación de los policías —que pone especial interés en la disciplina democrática y control interno y externo efectivos— y que promueve la apertura de las policías y relación con la comunidad. En última instancia, sin duda, la reforma de las policías implica a un nuevo profesionalismo policial (Frühling).⁸

⁷ PNUD, SURF LAC-ILSED, “Estrategia de reforma y modernización policial”, Centro Regional de Conocimientos y Servicios para el Desarrollo en América Latina y el Caribe; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo e Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia, 2005, en [www.policia.cl/cidepol/biblioteca/paradigmasgestionpolicial.pdf] (consulta: 14 de marzo de 2015).

⁸ Tudela, P., Reforma policial, COP y POP: Perspectivas latinoamericanas de aplicación y paradigmas

Cuadro 1. Calidad Democrática del Estatuto Normativo del Sistema de Seguridad Pública en países de América Latina

Países	Existencia de un marco de ley	Tipo de norma predominante en el estatuto normativo	Grado de institucionalización y alcance de los dispositivos de control institucional previstos en el estatuto normativo	Diferenciación entre defensa nacional y seguridad ciudadana previsto en el estatuto normativo
Chile	No	Ley	Medio	No previsto
Brasil	No	Acto administrativo del Poder Ejecutivo	No previsto	No previsto
México	Sí	Acto administrativo del Poder Ejecutivo	Medio	Fuerte
Colombia	No	Acto administrativo del Poder Ejecutivo	Medio	Débil
Uruguay	Sí	Ley	Débil	No previsto

Fuente: E. Álvarez, *El estado de la seguridad en América Latina*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Disponible en [<http://www.sistemasjudiciales.org/content/jud/archivos/notaarchivo/691.pdf>] (consulta: 10 de marzo de 2016).

De acuerdo con la Memoria de la Mesa Redonda titulada *Mando único policial*, realizada por el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP)⁹ en la Cámara de Diputados el 9 de febrero de 2011, se dijo que “algunos de los argumentos para justificar la propuesta es que las policías unificadas existen y funcionan en países como Canadá, España, Alemania, Colombia, Francia y Chile, entre otros”.

Jorge Araya Moya, especialista en seguridad ciudadana en Chile dice que

de gestión policial dirigidas a la comunidad, 2007, en [<http://www.policia.cl/cidepol/biblioteca/paradigmas-gestionpolicial.pdf>] (consulta: 15 de marzo de 2016).

⁹ Centro de Estudios de Derecho e Investigación Parlamentaria (CEDIP), *Memoria de la mesa redonda: Mando único policial*, en [www3.diputados.gob.mx/camara/content/.../memoria_mando_unico.pdf] (consulta: 10 de marzo de 2016).

[...] para ser policía de calle en su país hay que pasar por una instrucción de un año y medio. En Argentina pueden ser de uno o tres años, según el cuerpo policial, y en Colombia es un año. En varios países centroamericanos, que están entre los más violentos del continente, hay que hacer un curso de apenas seis meses. Por su parte, España tiene que capacitar a un agente entre dos y tres años y medio. En Estados Unidos son dos años en promedio. Pero más allá de las diferencias en el tiempo de formación y en los planes de estudio, los mayores contrastes se encuentran en la rigurosidad con la que se selecciona y educa a los aspirantes, y en cómo se los evalúa durante su carrera.

En el Cuadro 2 podemos observar el número de policías por país y por cada 100 mil habitantes.

Mandos únicos en estados centralistas. Chile, Francia y España

Chile

En Chile se cuenta con dos tipos de cuerpos policiales: la Policía de Investigación (PDI) y los Carabineros de Chile.

Policía de investigación. Fue creada en 1933 y es de carácter profesional, científico y técnico. Forma parte de las fuerzas de orden y seguridad, dependientes del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Su objetivo fundamental es investigar los delitos de conformidad con las instrucciones que dicte el Ministerio Público, sin perjuicio de las actuaciones que en virtud de la ley le corresponde realizar. Sirve para dotar de eficacia al derecho y garantizar el orden público a través de una investigación

profesional y especializada de los delitos, de la información policial, del control migratorio y de la cooperación internacional, apoyando la generación de condiciones básicas para la tranquilidad ciudadana que permitan el desarrollo económico, político, cultural y social de Chile.

Se compone de más de 5,400 oficiales policiales y divide sus áreas de investigación según el delito de que se trate, contando para ello con diversas unidades especializadas de investigación policial a lo largo de todo el país, que cuentan con detectives profesionales y peritos en las respectivas áreas de investigación. Algunas de sus funciones son contribuir al mantenimiento de la tranquilidad pública, prevenir la perpetración de hechos delictivos y de actos que atenten contra la estabilidad de los organismos fundamentales del Estado, cumplir las órdenes procedentes del Ministerio Públi-

Cuadro 2. Número de policías por país y por cada 100,000 habitantes

<i>País</i>	<i>Número de policías en 2013</i>	<i>Por cada 100,000 habitantes en 2013</i>
México	454,126	371.2
EE.UU.	626,942	195.9
Brasil	536,018	267.5
Canadá	69,272	196.9
Chile (2012)	46,897	268.5
Uruguay	22,943	673.4
Colombia (2012)	165,300	346.5
Francia	210,866	172.4
España	246,507	525
Alemania	245,072	296.2

Nota: Elaborado por el CESOP. Tómese en cuenta que cuando se utilizan las cifras, las comparaciones entre países deben realizarse con precaución debido a las diferencias que existen entre las definiciones legales de los delitos de los países, o los diferentes métodos de recuento de los delitos y los métodos de calcular las cifras. Los cambios en las definiciones y / o reglas de conteo son reportados por el Estado miembro para indicar una ruptura en las series de tiempo.

Fuente: Elaboración del CESOP, con información de la Oficina de las Naciones Unidas, estadísticas en línea, (*United Nations Office, Statistics On Line*). Número de policías por país a nivel nacional y por cada 100 mil habitantes. Europa y América.

co para los efectos de la investigación, así como las órdenes de las autoridades judiciales y de las autoridades administrativas en los actos en que intervengan como tribunales especiales, prestar su cooperación a los tribunales con competencia en lo criminal, controlar el ingreso y la salida de personas del territorio nacional, asegurar la correcta identificación de las personas que ingresan en el país y salen de él, la validez y autenticidad de sus documentos de viaje y su libre voluntad de entrar o salir de Chile, fiscalizar la permanencia de extranjeros en el país, cumplir otras funciones que se le encomienden en virtud de las leyes.¹⁰

Carabineros de Chile. Fue fundado el 27 de abril de 1927 por el ex vicepresidente Carlos Ibáñez del Campo. Se trata de un cuerpo de seguridad único.

Importante materia a considerar en esta proyectada fusión de dos servicios policiales tan disímiles en su naturaleza: militar uno, civil el otro, era determinar sobre la base de cuál de los dos debería estructurarse orgánicamente el nuevo cuerpo.¹¹

La creación de los Carabineros de Chile se establece en su Constitución con el propósito de “dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior, en todo el territorio de la República”. Pese a su origen de policía militarizada, desde 2011 depende del Ministerio del Interior.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ D. Miranda Becerra, *General Carlos Ibáñez del Campo, fundador de carabineros de Chile*, Corporación Cultural Carabineros de Chile, 2013, en: [http://www.carabineros.cl/paginas/Historia/pdf/Libro_Tomo_I.pdf] (consulta: 14 de marzo de 2016).

Normalmente entran al año 400 mujeres y 2,600 varones, divididos en dos grupos (uno que ingresa en enero y el otro en junio). Tras 12 meses de estudio saldrán con el grado de carabineros y serán destinados a cualquier parte del territorio chileno.

Sus funciones son luchar contra la delincuencia, defender la soberanía nacional, efectuar rescates en zonas inaccesibles, socorrer y prestar ayuda en caso de catástrofes naturales, velar por la seguridad en eventos masivos, salvaguardar y restablecer el orden público.¹²

Francia

Es una policía de Estado que depende del poder central (Ejecutivo) y su labor es el mantenimiento del orden público. Su función principal es actuar y reprimir contra las manifestaciones de desorden y el ataque a las normas jurídicas. Son dos los elementos que caracterizan al sistema policial francés: el dualismo y el centralismo, que proviene del antiguo régimen.

Francia tiene dos cuerpos de seguridad: la Policía Nacional y la Gendarmería Nacional, que se diferencian por su estatus, historia, organización y funcionamiento. La Gendarmería es de carácter militar y dependía del Ministerio de Defensa, aunque a partir del 1 de enero de 2009 depende directamente del Ministerio de Interior.¹³

La Policía Nacional fue establecida como tal en julio de 1966 y se encarga de la seguridad,

¹² Interpol, Chile, en [<http://www.interpol.int/es/Pa%C3%ADses-miembros/Am%C3%A9ricas/Chile>] (consulta: 15 de marzo de 2016).

¹³ “Les experiències franceses de policia de proximitat”, *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 10, junio de 2002, en [<http://www.raco.cat/index.php/RCSP/article/view/121565/175996>] (consulta: 16 de marzo de 2016).

principalmente en zonas urbanas. Sus funciones son la garantía de las libertades y la defensa de las instituciones de la República, el mantenimiento de la paz y el orden público, y la protección de personas y bienes. Según datos de la Interpol son aproximadamente 120 mil integrantes.

La Gendarmería se enfoca en las zonas rurales, a pesar de su carácter propio.¹⁴

Es una fuerza armada establecida para garantizar la aplicación de las leyes. Según cifras de la Interpol hay cerca de 100 mil policías que tienen un entrenamiento militar. En ambos casos, los cuerpos de seguridad son dependientes del Ministerio de Interior, mismo que opera con funciones similares a la Secretaría de Gobernación de México (Esquema 1).

España

El caso de España tiene una herencia del modelo francés, pero por la diferencia de la división territorial que caracteriza a este país, brinda la oportunidad de la existencia de las policías autonómicas. Es así como encontramos dos grandes corporaciones policiales de naturaleza distinta, civil y militar:¹⁵

El Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil. Aunque con funciones similares, la policía nacional actúa en el ámbito urbano; en cambio la Guardia Civil extiende su área de actuación a la provincia, similar a la Gendarmería francesa. Sus funciones son promover

la seguridad ciudadana, previsión de desordenes y delitos, así como la persecución de los mismos.

En cambio, la Guardia Civil es parte del Ejército; como tal, los agentes son militares sin derecho a sindicarse, viven en casas-cuartel y dependen del Ministerio de Defensa. En realidad desempeñan labores policiales (delitos, mandatos judiciales) en las zonas rurales; se encargan de cuidar el medioambiente, vigilar la caza, los incendios, la alta montaña, y el tráfico en las carreteras y autopistas de todo el país. La organización de la Guardia Civil está constituida por las siguientes unidades territoriales:¹⁶ *zonas* (son las unidades de mando, coordinación e inspección), *comandancias* (se definen como unidad territorial fundamental y se concibe como la encargada), *compañías* (unidades territoriales encargadas de planificar, coordinar y dirigir) y *puestos* (constituye la unidad territorial básica es el escalón operativo de la Guardia Civil más próxima al ciudadano). Éstas tendrán dependencia directa del Mando de Operaciones.¹⁷

El Cuerpo Nacional de Policía (CNP) depende directamente del Ministerio del Interior y deriva de la unión del Cuerpo de Policía Nacional y del Cuerpo Superior de Policía.

Fue creado por mandato constitucional el 13 de marzo de 1986 tras la promulgación de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpo de Seguridad. Las funciones más importantes son la investiga-

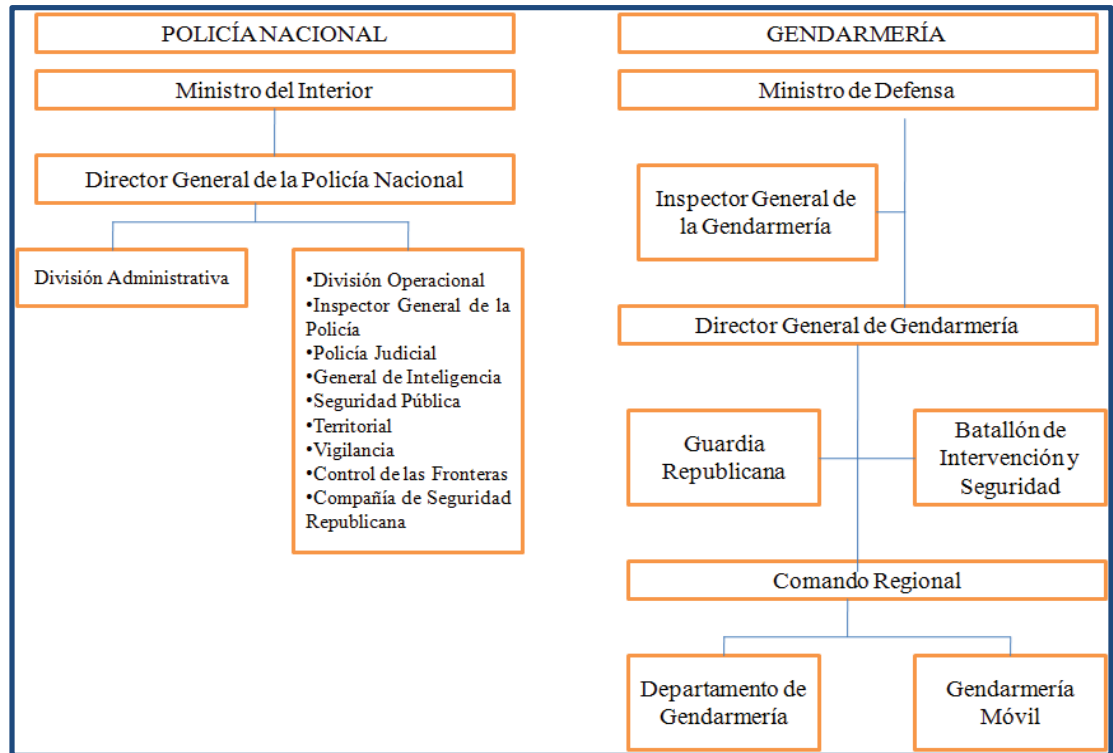
¹⁴ Disponible en [<http://www.police-nationale.interieur.gouv.fr/Presentation-generale/Histoire>] (consulta: 10 de marzo de 2016).

¹⁵ M. Barrón Cruz, Enredos contra la inseguridad: la Policía Única Estatal, Instituto Nacional de Ciencias Penales (Inacipe). Disponible en [www3.diputados.gob.mx/camara/content/.../ponencia_martin_barron.pdf] (consulta 28 de marzo de 2016).

¹⁶ El mapa con la división territorial está disponible en [<http://www.guardiacivil.es/documentos/pdfs/mapaComandanciasGC.pdf>] (consulta: 8 de marzo de 2016).

¹⁷ Disponible en [<http://www.guardiacivil.es/es/institucional/estructuraorganizacion/orgperiferica/index.html>] (consulta: 16 de marzo de 2016).

Esquema 1. Funcionamiento de la policía francesa*



* The French Police and Cooperation with EU Neighbors, noviembre 18, 2014, en [<http://documents.mx/education/the-french-police-and-cooperation-with-eu-neighbors.html>] (consulta: 12 de marzo de 2016).
Fuente: www.defense.gov.fr/gendarmerie. www.policia.es/cnp/cnp.html

ción de los delitos relacionados con el tráfico de droga, la delincuencia organizada, económica, financiera, tecnológica y el control de los juegos de azar, además del control fronterizo.

Según el sitio oficial del CNP¹⁸ señala que “además de solucionar posibles problemas de coordinación y mando, se pretendía homogeneizar, en un solo colectivo, funciones similares o complementarias, para conseguir un incremento en la efectividad del servicio”.

En los ayuntamientos encontramos a la policía local, llamada municipal, cuyo responsable es el alcalde. Su función es el ordenamiento

¹⁸ Disponible en [<http://www.policia.es/cnp/cnp.html>] (consulta: 16 de marzo de 2016).

municipal y se ocupa del tráfico y delitos menores.

España, por su condición territorial, cuenta con Comunidades Autónomas,¹⁹ su policía depende directamente del Cuerpo Nacional de Policía, y sustituyen la mayoría de las fun-

¹⁹ Las policías autonómicas independientes del CNP se dividen en dos: las *sustitutivas* (que son la Ertzaintza y los Mozos de Escuadra— y las *complementarias* (siendo la Foral de Navarra y el Cuerpo General de la Policía Canaria). Y por otro lado encontramos las policías autonómicas adscritas al CNP, a saber: la Policía de la Generalidad, la Unidad de Policía de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la Unidad de Policía Adscrita del Principado de Asturias, la Unidad de Policía Autónoma de Galicia y la Unidad de Policía Autónoma de Aragón.

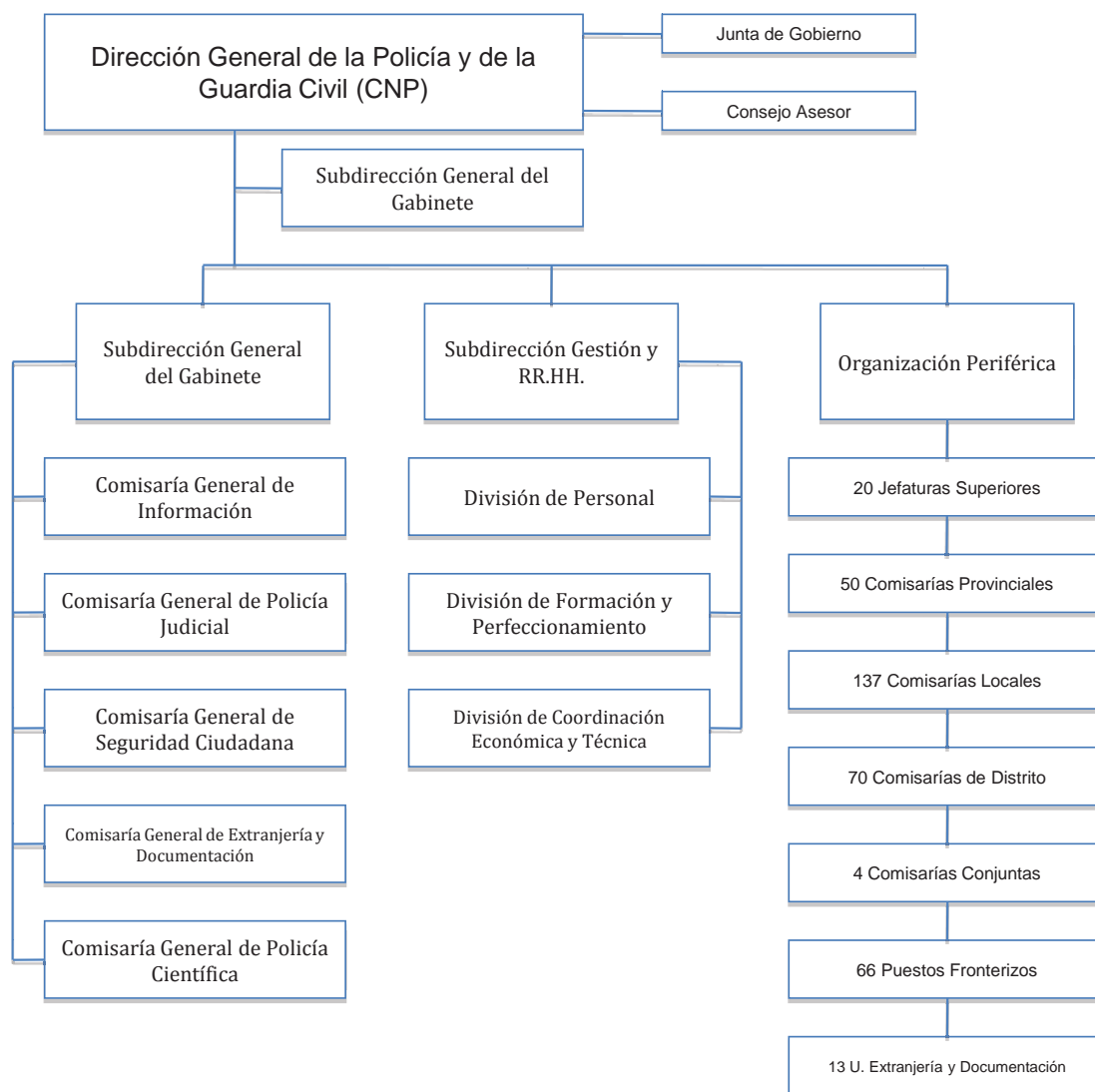
ciones del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil (Esquema 2).

Casos emblemáticos de policías federales: Alemania, Estados Unidos y Canadá

La Iniciativa de *Decreto por el que se reforman los artículos 21, 73, 104, 105, 115, 116 y 123*

de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* hace hincapié en el modelo policial alemán debido a sus características de Estado federado. Ahí se determinó concentrar sus funciones básicas de seguridad pública en las policías de los estados y fusionar a las policías municipales con las estatales, como respuesta al aumento del crimen organizado y el terrorismo durante la década de 1970. Por tanto, es necesario el fortalecimiento institucional en

Esquema 2. Organigrama de la Dirección General de Policía y de la Guardia Civil en España



Fuente: En [http://polis.osce.org/countries/details?item_id=36#np-attachments] (consulta:14 de marzo de 2016).

materia de seguridad que permita fortalecer a nuestras corporaciones policiales para hacer frente eficazmente a la delincuencia, en beneficio de los mexicanos.

Alemania

La República Federal Alemana se encuentra dividida en 16 estados federados. Cada estado cuenta con su propia fuerza policial. Está administrada por ministros o senadores de asuntos internos del Estado.

A nivel central existe una fuerza de policía federal llamada *Bundeskriminalamt*. Los cuerpos de policía local se componen y se gestionan a partir de los estados federales (*Länder*) de Alemania, entidades que cuentan con su propia policía denominada *Landespolizei* (Policía Estatal).

El aumento de la delincuencia internacional y el terrorismo llevó en repetidas ocasiones a discutir y considerar la necesidad de una policía federal, a pesar de que los *Länder* (estados federales) son aún algo reacios a este tipo de aspiraciones por parte del gobierno federal. Con los años, los estados han permitido aumentar las competencias y responsabilidades de la policía de fronteras, como la seguridad de los aeropuertos, instituciones federales y embajadas. Además, se crearon varias unidades altamente entrenadas para la gestión de crisis. El más conocido es el GSG-9 creado para hacer frente a casos como el secuestro con rehenes, homicidios y el crimen organizado. A pesar de esta expansión de los poderes, las investigaciones pueden llevarse a cabo sólo dentro de su jurisdicción.

Los estados federales de Alemania son responsables de la gestión de la mayor parte de la policía alemana. Cada *Land* tiene, de hecho,

su propia fuerza policial conocida como *Landespolizei* (Policía Estatal). Cada estado tiene un código que determina la organización y las tareas de su propia fuerza de policía (o *Landespolizeigesetz Sicherheits-und Ordnungsgesetz*). La idea de crear un único código de la policía opera a través de la federación alemana (*Allgemeine Polizeigesetz*); se presentó en la década de 1960 pero nunca fue aprobado.

En general, uniformes y vehículos son similares en toda Alemania. Las fuerzas policíacas están estructuradas de manera diferente en cada estado. Por ejemplo, el *Kriminalpolizei* (rama detective, a menudo abreviado como *Kripo*) a veces es parte integral de la *Landespolizei*, mientras que en otros estados es una organización independiente.

Muchos estados alemanes han introducido programas de patrullas vecinales. Para aumentar la seguridad Baviera instituyó un sistema de patrullas formado por ciudadanos (*Sicherheitswacht*). Otro ejemplo sería el de los ciudadanos de Baden-Württemberg, que pueden participar en el programa de Voluntarios de la Policía, compuesto aproximadamente por unas 1,200 personas que ayudan voluntariamente a la policía local en 20 ciudades. Estos voluntarios están entrenados de manera particular, visten uniformes especiales y están armados. Su tarea principal es la prevención de la delincuencia. Un proyecto similar se encuentra en Hesse, donde los voluntarios pueden ayudar a las fuerzas policiales locales. Toman un curso de 50 horas, al final de las cuales reciben un uniforme azul, *spray* de pimienta y un teléfono celular. Otro caso sería la *Wachpolizei* que tiene menos competencias (y salarios más bajos) que la policía regular; se encarga de llevar a cabo tareas básicas como el control de tráfico o ser-

vicios de guardia, permitiendo así a los policías ordinarios realizar mejor su trabajo en áreas más específicas (investigación, prevención, etcétera).

Estados Unidos

A nivel federal hay algunos cuerpos de policía como el FBI, y algunos que tienen que ver con ciertas actividades, como la Administración de Control de Drogas; mientras que los diversos estados en Estados Unidos tienen su propia policía del estado (policía estatal). Por último, en las grandes ciudades operan las fuerzas de la policía metropolitana, en tanto que en los *condados* la policía está encabezada por un *sheriff*.

Sobre la base de los principios consagrados en su Constitución no existe una agencia de policía única nacional en Estados Unidos. En cambio, una red descentralizada de cerca de 18 mil agencias diferentes hace cumplir las leyes penales de acuerdo con su respectiva jurisdicción y misión, que puede ser local, estatal, federal o tribal.

La policía local y la del condado están encabezadas por el *sheriff*, constituyen la mayoría de los organismos nacionales encargados de hacer cumplir la ley. Dentro de sus principales funciones se encuentran: la prevención del delito, detección e investigación, respuesta a la incidencia criminal, respuesta a las llamadas de ayuda, patrullar, detención de presuntos delincuentes, órdenes de ejecución, control de tráfico vehicular, investigación de accidentes, lucha contra las drogas y educación para la prevención del crimen.

A nivel federal más de 65 agencias independientes hacen cumplir las leyes del Congreso. Sus funciones son la lucha contra el crimen or-

ganizado y las redes terroristas, la realización de las operaciones de inteligencia en el extranjero, la investigación de delitos financieros y cibernéticos, la lucha contra la explotación infantil y la trata de seres humanos, combatir el tráfico de drogas, prevención del contrabando de mercancías ilícitas; el control de las fronteras y el mantenimiento de la seguridad nacional.²⁰

Canadá

La Real Policía Montada de Canadá (RCMP) es el servicio nacional de policía que depende del Ministerio de Seguridad Pública de Canadá. Se trata de un organismo que abarca todo el territorio: nacional, federal, provincial y municipal. Está dividida en cuatro regiones (Atlántico, Central, Noroeste, Pacífico) y cuenta con 15 divisiones (una por cada provincia y territorio).

Los delegados oficiales responden a la organización territorial denominada Tribunal Supremo Federal con responsabilidades civiles y penales en todo el país, mientras que en las distintas provincias son cortes supremas locales y los tribunales inferiores. Las provincias individuales también están equipadas con un sistema de policía local, incluso si no hay una fuerza de la Policía Federal.

Conclusiones

Como podemos observar, en la mayoría de los ejemplos citados existe una policía municipal,

²⁰ Interpol, en [<http://www.interpol.int/es/Pa%C3%ADses-miembros/Am%C3%A9ricas/Estados-Unidos-de-Am%C3%A9rica>] (consulta 15 de marzo de 2016).

que en ciertos casos se organiza por decisión de los ayuntamientos o comunas. Las autoridades locales son aquellas que en cualquier estado están más cerca de la vida cotidiana de los ciudadanos, mientras que las autoridades nacionales son las encargadas de fijar las líneas de acción general a desarrollarse en todo el territorio.

Es necesario tener en cuenta las diferencias existentes en los procesos de formación de los cuerpos policíacos, ya que tienen una mayor preparación que en nuestro país. Acá un policía se forma en tres o cuatro meses, en promedio, mientras que en los países referidos es un proceso que puede llevar un par de años.

Otro factor fundamental es el concretar cuáles son los principales objetivos de la policía, en una sociedad democrática regida por el principio de la preeminencia del derecho. Y de esta manera la policía debe actuar de conformidad con el derecho interno y las normas internacionales aceptadas por el país.

El personal de policía debe estar sometido a la misma legislación que los ciudadanos ordinarios; las únicas excepciones a este principio sólo pueden justificarse para asegurar el buen desarrollo del trabajo de la policía en una sociedad democrática. La legislación que rige a la policía debe ser accesible a los ciudadanos y suficientemente clara y precisa; llegado el caso, debe completarse con reglamentos claros igualmente accesibles a los ciudadanos. (...) la policía debe organizarse de tal forma que sus miembros disfruten del respeto de la población como profesionales encargados de hacer aplicar la ley como prestatarios de servicios (...) El servicio de policía debe beneficiarse de una independencia operativa suficiente frente a otros órganos del Estado en el cumplimiento de las

tareas que le incumben y de las cuales debe ser plenamente responsable.²¹

Hemos observado que en varios países existen, por lo menos, dos tipos de policía; por ende, ¿es menester la unificación? Los procesos de reforma policial llevados a cabo en América Central intentaron, por un lado, separar las fuerzas policiales y las fuerzas de seguridad, y sobre todo clarificar las funciones y la jurisdicción: es necesario crear controles internos y normas, controlar y sancionar los abusos y la actividad extrajudicial de la policía; mejorar la capacidad investigativa de la policía con la finalidad de reducir las medidas coercitivas o la confesión forzada; y reducir y controlar la corrupción policial.

Es de suma importancia hacer énfasis en la necesidad de que haya una mayor preparación de los cuerpos policíacos, al igual que poner en evidencia las condiciones salariales²² y de seguridad social con las que cuentan.

²¹ Recomendación 10 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre el Código Europeo de Ética de la Policía, adoptada por el Comité de Ministros el 19 de septiembre de 2001, en la 765ª reunión de los Delegados de los Ministros. Disponible en [<http://www.escipol.cl/spa/eticadeontologia/documentos/Documentos%20Internacionales/C%20C3%B3digo%20Europeo%20de%20C3%89tica%20de%20la%20Polic%C3%ADa.pdf>] (consulta: 10 de marzo de 2016).

²² Para observar los sueldos de los policías estatales y municipales consulte a la Secretaría Nacional de Seguridad Pública. Disponible en http://www.secretariadodejecutivo.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/347/1/images/Salarios_de_Policias_2010_y_2011_210911.pdf (consulta: 16 de marzo de 2016)

Reportes CESOP

2011

41. Telecomunicaciones
42. Seguridad social en México
43. Avances en la implementación de la reforma penal
44. Análisis de resultados del Censo 2010
45. Reforma política
46. Cambio climático
47. Crisis económica internacional
los posibles efectos en México
48. Glosa del Quinto Informe de Gobierno
(Políticas interior y económica)
49. Glosa del Quinto Informe de Gobierno
(Políticas social y exterior)
50. Una perspectiva de opinión pública

2012

51. Residuos sólidos urbanos en México
52. Mujeres y elecciones
53. Jóvenes: optimismo moderado
54. Algunas notas sobre la opinión pública
55. Elecciones 2012 (Tomo I)
56. Elecciones 2012 (Tomo II)
57. Algunos temas de la agenda
en la LXII Legislatura
58. Glosa del Sexto Informe de Gobierno
(Políticas interior, económica, social y exterior)
59. Temas selectos para el presupuesto de 2013
60. Reforma pública de la administración
pública federal Vols. I y II

2013

61. Notas acerca de la Cruzada contra el Hambre
62. Órganos reguladores
63. Notas acerca del Pacto por México
64. Algunas características del sistema educativo Vol. I
65. Particularidades comparadas y opinión pública
acerca del Sistema Educativo Vol. II
66. Reforma energética
67. Notas acerca de la reforma fiscal
68. Notas acerca del Primer Informe de Gobierno
69. Notas acerca del presupuesto federal 2014
70. Consideraciones y prospectiva
sobre temas de la agenda nacional

71. Consideraciones y prospectiva
sobre temas de la agenda nacional

2014

72. Consideraciones en torno a la reforma energética
73. Apuntes sobre la reforma política
74. Derechos indígenas y armonización legislativa
75. Componentes del Índice de Desarrollo Humano
76. Consideraciones en torno a la reforma energética
77. Algunos temas en materia social
78. Reformas estructurales y Glosa del Segundo
Informe de Gobierno (políticas económica
e interior)
79. Reformas estructurales y Glosa del Segundo
Informe de Gobierno (políticas interior y social)
80. Consideraciones acerca del presupuesto
de egresos de 2015
81. Diálogo intercultural: problemática
de los pueblos indígenas

2015

82. El TLCAN veinte años después
83. Transparencia y rendición de cuentas
84. Migración y pobreza
85. Jornada electoral 2015 Vol. I
86. Jornada electoral 2015 Vol. II
87. Políticas públicas interculturales
para un mundo diverso
88. La Constitución de 1917
y el constitucionalismo
de los estados del Pacífico (centro-sur)
89. Las "paradojas de la megalópolis"
90. Consideraciones en torno al Tercer Informe
de Gobierno del Presidente Peña Nieto
y del proyecto de Presupuesto de 2016 Vol. I
91. Consideraciones en torno al Tercer Informe
de Gobierno del Presidente Peña Nieto
y del proyecto de Presupuesto de 2016 Vol. II

2016

92. Audiencias públicas para la regulación
de la marihuana

R E P C

E T R C



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA