



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS



Centro de Documentación,
Información y Análisis

**“ANÁLISIS DE LA INICIATIVA DE
MANDO ÚNICO POLICIAL PRESENTADA POR
EL EJECUTIVO FEDERAL ANTE EL
SENADO DE LA REPUBLICA”**

(7 de octubre de 2010)

Mtra. Claudia Gamboa Montejano
Investigadora Parlamentaria

Lic. Arturo Ayala Cordero
Asistente de Investigación

C. Miriam Gutiérrez Sánchez
Auxiliar de Investigación

Octubre, 2010.

**“ANALISIS DE LA INICIATIVA DE MANDO ÚNICO POLICIAL PRESENTADA POR
EL EJECUTIVO FEDERAL ANTE EL SENADO DE LA REPUBLICA”
(7 de octubre de 2010)**

INDICE

	Pág.
INTRODUCCION.	2
RESUMEN EJECUTIVO.	3
RECuento DE LAS REFORMAS AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL EN RELACION AL BANDO DE POLICIA.	4
EXTRACTO DE EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA INICIATIVA DEL EJECUTIVO.	13
CUADROS COMPARATIVOS DE TEXTO VIGENTE Y TEXTO PROPUESTO DE LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES.	21
• ART. 21 DATOS RELEVANTES	
• ART.73 DATOS RELEVANTES	
• ART. 115 DATOS RELEVANTES	
• ART.116 DATOS RELEVANTES	
OPINIONES ESPECIALIZADAS Y NOTAS PERIODISTICAS.	34
CONCLUSIONES GENERALES.	57
FUENTES DE INFORMACION.	58

INTRODUCCION

La situación de inseguridad en nuestro país, ha rebasado por mucho las expectativas negativas que se tenían al comienzo de la presente administración federal, implementándose por ello, diversos métodos de acción gubernamental, mismos, que van desde el cambio de políticas en materia de seguridad, foros de discusión en los que han participado la federación y las entidades locales en busca de posibles soluciones conjuntas, así como enviar al ejército a patrullar y hacer retenes en tiempos de paz en el territorio mexicano, sin que hasta la fecha pueda verse un resultado tangible por parte de la población, respecto a esta “guerra” que ha declarado el propio Ejecutivo Federal al crimen organizado, especialmente aquellos dedicados al narcotráfico.

En este contexto, el día 7 de octubre de 2010, el Ejecutivo Federal presentó una reforma constitucional que pretende cambiar y centralizar el sistema policiaco actual, bajo la dinámica de Mando Único Policial, así como un método de certificación de policías estatales y municipales, recurriendo así a conceptos tales como subsidiariedad de la federación, dejando para después, su desarrollo a detalle por una ley secundaria, sin presentar de una vez definidos por la misma, los términos y alcances de dichas propuestas para una mayor certidumbre jurídica.

Sin embargo, el problema de la corrupción, como lo señalan los medios de comunicación y las distintas investigaciones que se han hecho al respecto, han demostrado que alcanza a todos los niveles de nuestro actual sistema de procuración de justicia, por lo que se ve una tarea muy compleja el que al concentrar esta dinámica, pueda llegarse a resultados favorables, ya que si bien la policía municipal carece en muchas de las ocasiones de capacitación, así como de una verdadera supervisión que garantice su actuar conforme a la ley, por otra parte se corre el peligro de trastocar nuestro sistema federal que actualmente ordena una coordinación entre los tres niveles de gobierno en materia de seguridad pública.

RESUMEN EJECUTIVO

En el contenido del análisis de la iniciativa de reforma constitucional presentada por el Ejecutivo Federal relativa al establecimiento del mando único policial contiene las siguientes secciones:

RECuento DE LAS REFORMAS AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL EN RELACION AL BANDO DE POLICIA. Se exponen los motivos que dieron origen a las reformas de 1983 y 1999 de este artículo, en relación al establecimiento del Bando de Policía.

EXTRACTO DE EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA INICIATIVA DEL EJECUTIVO. Se muestra en contraposición con las anteriores argumentaciones, la empleada en esta ocasión por el Ejecutivo, al proponer el mando único de policía.

CUADROS COMPARATIVOS DE TEXTO VIGENTE Y TEXTO PROPUESTO DE LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES y DATOS RELEVANTES. Los artículos que se propone modificar son los siguientes:

- Art. 21
- Art.73
- Art. 115
- Art.116

El contenido incide de manera general en el establecimiento del mando único policial, la corresponsabilidad, distribución de competencias y concurrencia entre instituciones policiales, las bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública, policías estatales con mando único y acreditación de policías municipales y metropolitanas.

OPINIONES ESPECIALIZADAS Y NOTAS PERIODISTICAS. En esta sección se concentran diversas teorías en relación a los modelos de policía que se pueden generar, a saber:

Modelos de Intervención policial y la prevención del delito:

- Modelo de Intervención Reactivo
- Modelo de Intervención proactivo
- Modelo de Intervención garantista

Finalizando con diversas notas periodísticas que dan cuenta de la reacción en distintos sectores de la iniciativa analizada.

RECUESTO DE LAS REFORMAS AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL EN RELACION AL BANDO DE POLICIA.

El contenido del artículo 115 constitucional, el cual concentra los lineamientos que se dan a los municipios, demuestra a través de sus reformas los avances que se han tenido respecto al llamado Fortalecimiento Municipal en nuestro país, respecto al tema que nos ocupa – el bando de policía- se muestra a continuación las reformas de 1983 y 1999, las cuales dieron vida y perfeccionaron dicha figura en nuestra Carta Magna.

Es a través de la Exposición de Motivos de la reforma de 1983 y de los considerandos del Dictamen que juntó a las 9 iniciativas que dieron origen al reforma de 1999, donde podemos encontrar la principal argumentación emitida en ambas ocasiones, que señala la necesidad de otorgar mayores facultades al interior de los municipios, para permitir así un desarrollo más democrático y autónomo en los mismos, y que se cotejada con la argumentación empleada en la exposición de motivos de la iniciativa que se analiza y puede advertirse una postura diametralmente opuesto, respecto a la propuesta de un mando único policial.

Es así, como a continuación se presentan las motivaciones que dieron lugar a una serie de cambios en el ámbito municipal, entre ellos, la existencia de un Bando de Policía, emitido por el ayuntamiento.

REFORMA DE 1983:¹

Origen: CAMARA DE ORIGEN: SENADORES

EXPOSICION DE MOTIVOS

Fecha: 8 de Diciembre de 1982.

INICIATIVA DEL EJECUTIVO

REFORMA AL ARTICULO 115

EXPOSICION DE MOTIVOS

“El Municipio, sociedad natural domiciliada, ha constituido y sigue en la realidad nacional mexicana, una institución profundamente arraigada en la idiosincrasia del pueblo, en su cotidiano vivir y quehacer político.

...
...

¹ Página de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dirección en Internet:
<http://www2.scjn.gob.mx/leyes/Default.htm>

...

...

En el Constituyente de Querétaro motivó apasionados debates cuando se pretendió establecer desde el punto de vista constitucional su autonomía económica y política, traducidos a la postre en el texto del artículo 115.

El Municipio Libre es una institución que los mexicanos consideran indispensable para su vida política; pero debemos reconocer que no se ha hecho efectivo en su cabal racionalidad, por el centralismo que, más que como doctrina como forma específica de actuaciones gubernamentales, de cierta manera se fuera manifestando en nuestra realidad política para consolidar los intereses de la Nación. Es evidente que nuestra práctica política dio al federalismo una dinámica centralizadora que permitió durante una larga fase histórica multiplicar la riqueza, acelerar el crecimiento económico y el desarrollo social, y crear centros productivos modernos. Pero hoy sabemos bien que esta tendencia ha superado ya sus posibilidades de tal manera que la centralización se ha convertido en una grave limitante para la realización de nuestro proyecto nacional. La descentralización exige un proceso decidido y profundo, aunque gradual, ordenado y eficaz, de la revisión de competencias constitucionales entre Federación, Estados y Municipios: proceso que deberá analizar las facultades y atribuciones actuales de las autoridades federales, y de las autoridades locales y municipales, para determinar cuáles pueden redistribuirse para un mejor equilibrio entre las tres instancias del Gobierno Constitucional.

Estamos convencidos que la redistribución de competencias que habremos de emprender comenzará por entregar o devolver al Municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con la función primordial de esta institución: el gobierno directo de la comunidad básica.

El Municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad político-jurídica y administrativa para cumplir esta gran tarea nacional: nadie más que la comunidad organizada y activamente participativa puede asumir la conducción de un cambio cualitativo en el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral.

La centralización ha arrebatado al Municipio capacidad y recursos para desarrollar en todos sentidos su ámbito territorial y poblacional: indudablemente llegado el momento de revertir la tendencia centralizadora, actuando para el fortalecimiento de nuestro sistema federal. No requerimos de una nueva institución: tenemos la del Municipio. Como un gran reclamo nacional, surgido a través de la nueva campaña de la Revolución Mexicana en que el pueblo me confirió el mandato presidencial, y la intensa consulta popular realizada, podemos sintetizar la necesaria descentralización de la vida nacional, con la firme voluntad política de avanzar por los mejores caminos de nuestra historia, conforme a nuestra sólida tradición federalista con la conciencia clara de que dicha descentralización deberá fundamentarse en el ejercicio pleno del Municipio Libre: que los ciudadanos de cada comunidad deben tomar las decisiones que correspondan realmente a esta instancia en el marco de las leyes de la República: que deben respetarse y situarse con claridad los legítimos intereses locales, en el gran marco del interés nacional, y que sólo avanzaremos hacia la cabal descentralización de la vida nacional cuando haya logrado la descentralización política hacia la comunidad. Por todo ello, el fortalecimiento municipal no sólo es de considerarse como camino para mejorar las condiciones de vida de los Municipios poco desarrollados sino también para

resolver simultáneamente los cada vez más graves problemas que enfrentan las concentraciones urbano-industriales. El fortalecimiento municipal no es una cuestión meramente municipal sino nacional, en toda la extensión del vocablo. A este respecto, ha sido una verdad reiteradamente sustentada en todos los rincones de nuestro territorio, que el Municipio, aún cuando teóricamente constituye una fórmula de descentralización, en nuestra realidad lo es más en el sentido administrativo que en el político, por lo que como meta inmediata de la vigorización de nuestro federalismo, nos planteamos la revisión de las estructuras diseñadas al amparo de la Constitución vigente, a fin de instrumentar un proceso de cambio que haga efectiva en el federalismo la célula municipal tanto en autonomía económica como política.

Estamos conscientes, que los Municipios, por su estrecho y directo contacto con la población, constituyen las auténticas escuelas de la democracia y que solo podremos lograr su vigorización como estructura y célula política, confiándole desde la Constitución los elementos y atributos conceptuales de nuestros principios republicanos traducidos en los tres niveles de gobierno: Federación, Estado y Municipios.

Así también, sostenemos que los procesos de cambio, como postulados sociales, deben darse no sólo en lo administrativo sino también en las normas que se contienen en la Constitución como ley fundamental de la República, ya que las leyes, y con mayor razón la Constitución como ley suprema, pueden y debe cambiarse rectamente en cuanto dicho cambio sea necesario para el mayor beneficio del pueblo.

Pero ante la rigidez de nuestro sistema constitucional, requerimos de previas meditaciones sobre las posibles modificaciones que pudieran hacerse a nuestro Código Político, por sus indudables permanencia e irreversibilidad, pues al ser partidarios de un cambio necesario a nuestra Constitución, lo debemos hacer con la clara definición de los objetivos que pretendemos en los que no debe privar la alteración de sus principios y naturaleza, haciéndonos eco en este sentido del pensamiento de Montesquieu cuando sustentaba que "Cuando' cambia la Constitución, conservando sus principios, es reforma, es corrección; cuando pierde sus principios, se degenera, el cambio es corrupción".

Dentro de estos grandes lineamientos, como consecuencia de los estudios realizados y como corolario de la intensa consulta popular efectuada, consideramos como medida fundamental para robustecer al Municipio, piedra angular de nuestra vida republicana y federal, hacer algunos cambios al artículo 115, de la Constitución, tendientes a vigorizar su hacienda, su autonomía política y en lo general aquellas facultades que de una u otra manera, paulatina pero constantemente habían venido siendo absorbidas por los Estados y la Federación.

En sí, esta tarea exigió un punto de equilibrio político y constitucional, al cual llegamos después de numerosos análisis y estudios, pues siendo nuestra estructura política de naturaleza federal, debemos respetar la esencia de nuestras instituciones plasmadas en los principios de libertad y autodeterminación de las enfermedades federativas, sin invadir o lesionar aquellas facultades que por virtud del pacto federal y de acuerdo con nuestra forma republicana se encuentran conferidas a los Estados en los artículos 40, 41, y 124 de nuestra Carta Magna.

...

Se tomaron en cuenta las realidades sociológicas y económicas de los Municipios del

país, sus grados de desarrollo, y los contrastes, entre aquellos Municipios urbanos e industrializados que cuentan con determinados recursos económicos y capacidad administrativa para la consecución de sus fines colectivos, y aquellas comunidades municipales marginadas de todo apoyo económico, del libre ejercicio de su autogobierno y carentes de toda capacidad para la gestión administrativa. Nuestro objetivo es vigorizar la decisión fundamental del pueblo sobre el Municipio Libre, estableciendo dentro del marco conceptual de la Constitución General de la República, aquellas normas básicas que puedan servir de cimientos a las unidades sociopolíticas municipales para que al fortalecer su desarrollo, se subraye el desenvolvimiento regional, se arraigue a los ciudadanos en sus territorios naturales y se evite la constante emigración del campo hacia las grandes ciudades y a la capital de la República, no sólo con el propósito de redistribuir la riqueza nacional en las múltiples y variadas regiones del país sino para ubicar las decisiones de gobierno en las células políticas a las que lógicamente deben corresponder, es decir a los ayuntamientos como órganos representativos de los Municipios Libres.

La libertad municipal, conquista revolucionaria, había venido quedando rezagada en relación con las otras dos grandes conquistas de la Revolución en materia agraria y laboral, pero el proceso de cambio y la voluntad nacional requieren la actualización y ajustes necesarios a la Constitución para que el Municipio recupere y adquiera las notas políticas y económicas que deban corresponderle como primer nivel de gobierno, de manera tal que superando el centralismo que se había venido dando a este respecto, los ciudadanos se reencuentren con sus Municipios.

En principio se ponderó la idea de contener en un precepto de la Constitución lo relativo a las bases mínimas de la estructura municipal, y en otro las relativas a los Estados, pero la convicción que nos aporta la tradición del Constituyente de 1917 y el peso histórico del artículo 115 sugirió la determinación que dicho artículo siga manteniendo en lo general su fórmula originaria, solamente reestructurándolo por fracciones, para que por razones de técnica legislativa, a través de unas se regulen por una parte las normas del Municipio Libre y por otras las de los Estados o entidades federativas. En el precepto se consignan aquellos principios que deban ser comunes como reglas básicas a todos los Municipios del país. En congruencia con el principio constitucional de los regímenes interiores de los Estados, se deja la regulación de las comunidades municipales a las Constituciones y leyes locales, para que en éstas se contengan las normas que correspondan a las particularidades geográficas, etnográficas, demográficas y económicas que sean propias de cada una de las entidades federativas. Se presenta ante la soberanía de ese H. Congreso la iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución, dividiendo dicho precepto en diez fracciones, de las que siete corresponderán específicamente a las estructuras municipales, dos serán comunes a los Estados y Municipios, y una más, sin mayores modificaciones que las contenidas en el texto vigente del artículo, corresponderán a los Estados de la Federación.

e subraya que el enunciado del artículo conserva en la iniciativa la fórmula redactada por el Constituyente de Querétaro, misma que se encuentra identificada plenamente con nuestra nacionalidad y estructura republicana.

...
...
...

En la Fracción II se reitera la personalidad jurídica de los Municipios, se confiere jerarquía constitucional al manejo de su patrimonio de conformidad con la ley, a fin de evitar interpretaciones que se han dado en la práctica institucional inclusive de orden judicial, que no corresponden a la ortodoxia jurídica de la naturaleza de los ayuntamientos como órganos deliberantes y de decisión de las comunidades municipales, se establece con toda claridad que estarán facultados para expedir, de acuerdo con las bases que fijen las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Con esta medida, a la par que la anterior, se busca el robustecimiento político y jurídico de los Municipios.

Uno de los problemas que con mayor frecuencia y dramatismo han confrontado las comunidades municipales, es el inherente a la prestación de los servicios públicos a sus pobladores, pues ante la ambigüedad constitucional sobre cuales de dichos servicios les corresponden y la incapacidad manifiesta de algunos ayuntamientos para prestarlos, no pocos de ellos han sido absorbidos por los gobiernos locales y la Federación. Conscientes de la gran heterogeneidad de los Municipios del país y de la complejidad de sus diversas circunstancias demográficas, territoriales y económicas, hemos considerado como una necesidad capital, precisar los servicios que deba tener la incumbencia municipal, y que aún con la diversidad de las comunidades municipales en nuestro vasto territorio, puedan y deban ser comunes a todas y cada una de ellas.
...”.

A través de esta reforma, entre otros aspectos, en relación al Bando de Policía y Buen Gobierno, se estableció lo siguiente:

“Artículo 115.- ...

I.- Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

...

...

II.- Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos

de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

III.- ...
...”
...”

Una segunda reforma que perfecciona la dinámica del Bando de Policía, al señalar que ahora el Ayuntamiento no lo expide, sino lo aprueba, por la nueva conformación del mismo, en la parte del Dictamen que conjunto todas las iniciativas sobre el tema², se menciona lo siguiente:

Reforma de 1999:

Dictamen de Primera Lectura.³

“CONSIDERACIONES

- 1. Esta Comisión coincide con los autores de las iniciativas objeto del presente dictamen, en el sentido de que el Municipio es la célula básica de organización política, social, territorial y administrativa en nuestro país.*
- 2. Diversas circunstancias de orden político y económico, han propiciado que el Municipio presente carencias de tipo financiero, así como debilidad política y jurídica en relación con los órganos federales y de las entidades federativas, que han impedido su funcionamiento autónomo y libre.*
- 3. Por ello, esta Comisión está de acuerdo con los autores de las iniciativas que se dictaminan, en la necesidad de reformar el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para propiciar el fortalecimiento del Municipio en México. En este sentido, coincidimos también con el titular del ejecutivo federal, quien ha sostenido que, "el compromiso con la renovación del federalismo, también implica la promoción del municipio como espacio de gobierno, vinculado a las necesidades cotidianas de la población; y que la integración plural de los ayuntamientos y la fuerza de la participación ciudadana constituyen un gran activo para lograrlo. Municipios con mayor libertad y autonomía serán fuentes de creatividad y de nuevas iniciativas; municipios con mayores responsabilidades públicas serán fuente de mayores gobiernos". De ahí que esta Comisión dictaminadora procure las siguientes características en el presente dictamen: reconocimiento y protección del ámbito exclusivo municipal, precisión jurídica y reenvío de la normatividad secundaria a las legislaturas de los Estados y a los Ayuntamientos según sea el caso, conforme a los lineamientos de la reforma que se dictamina.*
- 4. Esta comisión, considera que es conveniente incluir nuevas disposiciones al artículo 115 constitucional. Así todas las iniciativas analizadas con motivo del presente dictamen*

² Cabe señalar que en este caso no se menciona una iniciativa en particular, ya que para la elaboración del dictamen se tomaron en cuenta 9 iniciativas en la materia.

³ Diario de los Debates. LVII Legislatura. Primer Periodo Ordinario del Primer Año de Ejercicio (Agosto 1997-Diciembre 1997) Diario número 21. Fecha 23 de octubre de 1997. Fuente: Gaceta Parlamentaria <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

coinciden en que el municipio sea el eje de desarrollo nacional. Ya que a través de la consolidación del municipio se logrará el impulso al desarrollo regional y urbano en concordancia con los objetivos del crecimiento económico.

4.1 Es procedente reformar la fracción I en su primer párrafo, con la intención de reconocer expresamente el carácter del municipio como un ámbito de gobierno. Para ello, es necesario sustituir en ese párrafo el término "administrar" por el de "gobernar", para dejar claro el cometido general del Ayuntamiento como órgano de gobierno del municipio.

Mediante la reforma correspondiente, se pretende que en el ámbito de gobierno del municipio se ejerzan competencias exclusivas a favor del Ayuntamiento; lo que supone la exclusión, no solo de autoridades intermedias entre el gobierno del Estado y el ayuntamiento, sino de cualquier otro ente, organismo o institución que creado por los poderes federales o estatales sin base constitucional, pretenda ejercer funciones municipales. Lo anterior sin embargo, no afecta la posibilidad que se creen instancias de coordinación, asociación o concertación, o bien concesión, autorización y contratación de cualquier índole, siempre y cuando sean aprobadas por el propio Ayuntamiento. De esta forma se elimina la práctica incorrecta de que se constituyan organismos o instancias paralelas a la figura del Ayuntamiento o Concejos Municipales. Igualmente, en esta fracción se expresa la fórmula básica de integración de los ayuntamientos, a partir de un Presidente Municipal y el número de síndicos y regidores que de acuerdo a su circunstancia deben señalar las leyes estatales.

...

...

4.2 La intención de ésta comisión dictaminadora, consiste en fortalecer al ámbito de competencia municipal y las facultades de su órgano de gobierno. Por ello se propone tal y como lo plantean los autores de las iniciativas antes descritas, delimitar el objeto y los alcances de las leyes estatales que versan sobre cuestiones municipales. Lo que se traduce en que la competencia reglamentaria del municipio, implique de forma exclusiva, los aspectos fundamentales para su desarrollo. De ahí que se defina y modifique en la fracción II, el concepto de bases normativas, por el de leyes estatales en materia municipal, conforme a las cuales los ayuntamientos expiden sus reglamentos, y otras disposiciones administrativas de orden general.

Dichas leyes se deben orientar a las cuestiones generales sustantivas y adjetivas, que le den un marco normativo homogéneo a los municipios de un Estado, sin intervenir en las cuestiones específicas de cada municipio.

En consecuencia, queda para el ámbito reglamentario como facultad de los ayuntamientos, todo lo relativo a su organización y funcionamiento interno y de la administración pública municipal; así como para la regulación sustantiva y adjetiva de las materias de su competencia a través de bandos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de carácter general; mientras que las leyes estatales en materia municipal, contemplarán lo referente al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los nuevos incisos, y demás aspectos que contienen lo siguiente:

4.2.1 ...

4.2.2 ...

4.2.3 ...

4.2.4 ...

4.2.5 ...

4.3 ...

4.4 ...

4.5

4.6 Se resuelve otorgar en todo caso el mando de las policías preventivas municipales a los presidentes municipales, mando que desde luego podrá ser delegado en los términos del reglamento que el ayuntamiento respectivo autorice. No obstante, congruentes con el sistema nacional de coordinación en materia de seguridad pública, dichos mandos policiacos deberán acatar las órdenes del Gobernador que corresponda en los casos que bajo su responsabilidad, califique como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

...”

Reformándose así, en la parte conducente al Bando de Policía lo siguiente:

“Artículo 115.

I. ...

....

....

...

II.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno; los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad..

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y

*el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores.
...”*

Es a través de esta argumentación, que se expone el porqué actualmente corresponde a los Municipios como una práctica democrática el que entre otros asuntos locales aprueben el Bando de Policía, así como lo relativo a la policía preventiva de carácter local.

Cabe señalar que actualmente existe la posibilidad de que se llevan a cabo acuerdos y convenios de colaboración en materia de seguridad pública entre los tres niveles de gobierno, lo cual está establecido a nivel constitucional.

De forma opuesta, analizaremos ahora la argumentación que emplea el Ejecutivo Federal, para introducir el mando único policiaco.

EXTRACTO DE EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA INICIATIVA DEL EJECUTIVO.

A continuación se muestran secciones correspondientes a la exposición de motivos que contiene la iniciativa de reforma constitucional, presentada por el Ejecutivo en fecha 7 de octubre del 2010, ante el Senado de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

“La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad, los derechos, las libertades y el patrimonio de las personas, así como preservar el orden y la paz públicos y comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas. Esta función se desarrolla a través de un conjunto de políticas, mecanismos, estrategias y acciones que hacen propicio el mantenimiento de la estabilidad y tranquilidad de la sociedad, en el marco del Estado de Derecho y la consolidación de instituciones.

...

...

La reforma constitucional de 1994 dio sustento a la coordinación en materia de seguridad pública, estableciendo las bases sobre las cuales actúan los tres órdenes de gobierno en el ejercicio de esta función. Sin embargo, desde la publicación de esa reforma constitucional a la fecha, la realidad de nuestro país ha cambiado considerablemente, por lo que las actuales bases de coordinación y actuación de los cuerpos policiales se han visto rebasadas.

La dinámica evolutiva de la delincuencia ha generado nuevos escenarios en materia de seguridad pública, alterando significativamente el orden y la paz públicos. Los delincuentes han modificado sus patrones de operación, articulando redes entre la delincuencia organizada y la común, y ampliando las conductas delictivas en las que incurrían.

Desde el inicio de mi mandato, el Estado Mexicano ha enfrentado de manera directa a la delincuencia organizada y es por todos conocido el esfuerzo que los tres órdenes de gobierno ha realizado para combatirla. Es importante señalar que con la reforma constitucional de junio de 2008, se estableció el fundamento de las bases para la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública; derivado de ello se implementó el sistema de control de confianza, la coordinación y homogeneización de protocolos, grados, sistemas, formas de organización y atribuciones policiales, periciales y ministeriales, los cuales son una prioridad en la agenda nacional para mejorar el estándar de calidad de las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia.

Producto de dicha reforma, en noviembre de 2008, en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública, se aprobó el Modelo Nacional de Evaluación y Control de Confianza para las instituciones policiales y procuración de justicia, entre otras, bajo cuya tesitura se está fortaleciendo el sistema de selección de sus integrantes. No obstante, la delincuencia organizada, a través de su especial capacidad corrupta, sustentada en su poderío económico, ha logrado vulnerar a las instituciones policiales, principalmente

aquéllas que tienen mayor acercamiento a la población, es decir, las policías municipales.

...

Sólo 12 de los 31 estados tienen cuerpos policiales en todos sus municipios y más de 400 municipios en el país no cuentan con un cuerpo de seguridad pública propio, mientras que casi el 90% de los que sí tienen policía, disponen de menos de 100 elementos. Las 25 corporaciones más importantes concentran el 26% del estado de fuerza.

Los municipios, a efecto de mejorar el desempeño de la función de seguridad pública que les está encomendada, reciben considerables recursos federales a través del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP), Del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN), y del Subsidio para la Seguridad Pública de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (SUBSEMUN), independientemente de los que reciben vía los Estados. La asignación de dichos recursos tiene como objetivo fortalecer a las instituciones de seguridad pública municipal, mediante la profesionalización de sus integrantes, la inversión en infraestructura y la dotación del equipo adecuado para el desarrollo de sus funciones. Tan sólo para el año 2010, los recursos destinados a seguridad pública en los municipios ascendieron a 13,918 millones de pesos.

Los recursos del SUBSEMUN, otorgados a partir de 2008 y que actualmente benefician a 190 municipios y 16 demarcaciones territoriales del Distrito Federal se orientaron principalmente a los siguientes rubros:

- a) ...*
- b) ...*
- c) ...*
- d) ...*

A pesar de los esfuerzos realizados en los últimos años para fortalecer las capacidades de los cuerpos policiales municipales, los resultados no han sido los esperados.

Entre 1994 y 2009, los delitos del fuero común representaron entre el 92 y el 95 por ciento de la incidencia delictiva nacional. Entre 2005 y 2009, se ha observado un incremento constante en la comisión de estos delitos.

Por otra parte, de los 892,854 delitos denunciados de enero a junio de 2010, 92.18% correspondieron al fuero común (823,032). A lo largo del presente año, tampoco se aprecia reducción alguna en la comisión de estos delitos.

Del conjunto de los delitos del fuero común, el robo, en todas sus modalidades, es el delito de mayor incidencia y, por lo tanto, el que representa el mayor problema e impacto en la seguridad de los ciudadanos, según las encuestas de victimización, este delito representa cerca del 80% del total de los delitos que se cometen a nivel nacional, y el 40% de los que son denunciados ante el Ministerio Público.

La incidencia, tanto de este delito como del resto de los del orden local. No es ajena al crimen organizado, el cual, en su operación busca articular y controlar a la delincuencia del orden común. El robo, por ejemplo, suele ser el primer eslabón en la cadena delincencial; de no ser atendido y sancionado oportunamente por la autoridad, genera impunidad y motiva la comisión de los delitos tales como la extorsión, el secuestro, entre otros.

El panorama anterior se debe a un deterioro estructural de las policías municipales a lo largo de los últimos años. Los factores que han incidido en dicho deterioro son:

...

En segundo lugar, existen alrededor de 2,000 instituciones de policías municipales, las cuales, cuentan con procedimientos muy variados y difusos, así como con acentuadas disparidades estructurales, presupuestales y de equipamiento. Este desequilibrio policial se verifica en aspectos tales como: la tasa policial y cobertura; recursos materiales; ingresos y prestaciones sociales; procesos de reclutamiento y selección, de formación y escalafón. Lo anterior, ha tenido como consecuencia patentes diferencias en la calidad del desempeño de la función policial, dificultando el cumplimiento coordinado de la misma, a pesar del esfuerzo desplegado con los lineamientos derivados de la reforma constitucional de 2008.

En tercer lugar, la falta de homologación y estandarización en materia de ingreso, capacitación y operación, aunada, en algunos casos, al reducido número de integrantes en las instituciones municipales, las han vuelto proclives a la cooptación, corrupción e infiltración por parte del crimen organizado. Prueba de ello, son los desafortunados eventos en los que se han visto involucrados principalmente policías municipales, en acciones de insubordinación a sus mandos operativos y de evidente corrupción, generando con ello desconfianza en las policías por parte de la sociedad y las propias autoridades, quienes paulatinamente han reducido sus atribuciones.

En cuarto lugar, se presenta un gran rezago en términos de capacitación. Alrededor del 80% de las academias de formación de policías preventivos que existen en el país fueron fundadas después de 1980, gracias a esfuerzos aislados que resultaron en programas de estudio carentes de criterio homologados a nivel nacional, en términos de perfiles, funciones y jerarquías.

En quinto lugar, el nivel educativo de los policías municipales no corresponde a las funciones que desarrolla ni cumple con los estándares mínimos de profesionalización de la función policial: 2% de los efectivos municipales son analfabetas o carecen de instrucción, mientras que 68.3% sólo cuentan con educación básica.

En sexto lugar, existen claras diferencias en las condiciones laborales de los miembros de las distintas corporaciones policiales. Aproximadamente 61% de los policías municipales perciben un salario mensual inferior a 4,000 pesos, cantidad que resulta insuficiente para sostener una calidad de vida aceptable. Ser policía en México significa tener un empleo pésimamente remunerado, altamente riesgoso y con un estigma social sumamente negativo; por lo que se ha convertido en una actividad secundaria que se abandona en cuanto surge una mejor opción laboral. La capacidad de vislumbrar un futuro para aquellos hombres y mujeres con vocación de servicio que optan por la carrera policial es evidente, por lo que no debe extrañar esta gran rotación de personal policial en las corporaciones.

En séptimo lugar, la creciente desconfianza en la institución policial y los severos cuestionamientos respecto de las políticas y estrategias en materia de seguridad pública, derivados, entre otras cosas, del actual sistema de fragmentación de las instituciones policiales, de la limitada coordinación en su actuación, así como de la falta de claridad en la distribución de competencias para el ejercicio de dicha función, han ocasionado el incremento de los índices de delincuencia, creando la concepción de indiferencia del Estado para enfrentar el fenómeno delictivo.

En razón a lo anterior y a la debilidad institucional de gran parte de los cuerpos de seguridad pública municipal del país, se estima conveniente que sólo los cuerpos policiales estatales o los municipales que acrediten cumplir con las condiciones objetivas de desarrollo institucional puedan hacerse cargo de todas aquellas acciones que conforman la función de seguridad pública, en tanto se consolida el sistema de desarrollo policial, en los términos que establece la Ley General del Sistema Nacional

de Seguridad Pública. En caso de que los municipios no puedan cumplir con las condiciones que establezca la Ley General, los servidores públicos que formen parte de sus corporaciones deberán ser integrados a los cuerpos estatales para sumarse a los procesos de certificación y profesionalización. Los municipios que se encuentren en el supuesto anteriormente descrito no podrán conservar unidades de policía o servidores públicos que desempeñen ningún tipo de función de seguridad.

...

Por ello resulta impostergable la formulación de políticas públicas de seguridad, democráticas, incluyentes, modernas, reconfigurando la relación ciudadano-policía, construida con políticas públicas participativas que faciliten la reconstrucción del tejido y la cohesión sociales. Desde esta perspectiva el fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno, la reorganización del mando y el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación, para lograr la homologación de procedimientos, de operación y actuación policial y con ello recuperar la confianza ciudadana y asegurar las condiciones mínimas que salvaguarden sus derechos y el pleno ejercicio de sus libertades, es parte de la respuesta a la crisis policial, ministerial y judicial que vive el país.

Es claro que continuar con el esquema de policías municipales, que implica en su operación una diversidad de mandos, sería casi imposible avanzar en la construcción de un modelo policial moderno, eficiente y transparente, con la capacitación necesaria, que responda a las necesidades actuales y represente un proyecto de vida para sus integrantes, capaz de mantenerlos alejados de la corrupción y el abuso de poder. En el debate sobre la propuesta de unificación, la pregunta pertinente es ¿Qué policía queremos en el marco de una política de seguridad que logre la confianza y el apoyo social?

De igual forma, la falta de claridad en la distribución de competencias ha provocado un alto grado de confusión en el ejercicio de la función de seguridad pública, lo que ha fomentado la evasión de las responsabilidades policiales en sus respectivos ámbitos de competencia, generando espacios de impunidad. Por lo tanto, es necesario dotar al Estado Mexicano de herramientas que permitan alinear sus capacidades en el combate a la delincuencia, a través de una recomposición de competencias entre los distintos órdenes de gobierno.

Para lograr instituciones de seguridad locales acordes con las necesidades de la sociedad, es indispensable implementar la policía de proximidad vecinal comunitaria, como el fundamento de la estructura policial estatal y municipal. Esta perspectiva es coincidente con la tendencia internacional dominante encaminada a fortalecer las capacidades locales para construir intervenciones multisectoriales a favor de la seguridad y la convivencia.

El modelo de policía que se supone es un modelo flexible y descentralizado de naturaleza civil, no militarizado; su ámbito territorial parte de lo local o municipal; en caso de que se cumplan las condiciones objetivas de desarrollo institucional.

En el momento actual de México debemos, entre otros, los siguientes asuntos críticos: si preferimos cantidad por calidad de elementos policiales; si resolvemos la mala distribución y cobertura actual; la conveniencia de contar con agentes más jóvenes; la estimación social; los desequilibrios o desbalances la inestabilidad por la alta rotación de los elementos policiales; en suma, debemos plantearnos la asunción de un modelo policial claro, identificable, diferenciable.

Los modelos policiales exitosos son herramienta indispensable de una política de estado de seguridad; garantizan la profesionalización; su racionalidad implica alianzas estratégicas y, por supuesto, no son modelos “puros”, sino flexibles o híbridos.

En conclusión, se trata de un modelo policial que exige doctrina propia, liderazgo, inteligencia y conainteligencia, carrera policial, régimen disciplinario, e imagen pública respetable.

Así pues, la propuesta del mando único policial estatal subsidiario, tiene las siguientes premisas:

a) Se crean o fortalecen policías estatales capaces, profesionales que logren la confianza y el apoyo social.

b) Concentra el mando de todos los cuerpos policiales de los estados en el Gobernador de cada entidad.

c) Adopta el “principio de subsidiariedad”, el cual se traduce en que el orden de gobierno más amplio o mayor no debe hacer lo que el orden de gobierno más cercano a la ciudadanía puede hacer.

d) Adiciona el “principio de corresponsabilidad”, el cual consiste por una parte, en la obligación compartida que tienen las instituciones de seguridad pública de cumplir con los fines de la misma, y por la otra, con el apoyo que debe brindarse las instituciones policiales entre sí, para la debido ejercicio y cumplimiento de sus atribuciones.

e) Defiende la necesidad de conservar y desarrollar a la policía municipal, en la medida en que cumpla con las condiciones objetivas de desarrollo institucional.

f) Reconoce en el factor humano el componente más importante del estado de fuerza policial, por encima del componente tecnológico.

g) Apuesta por la carrera policial para aquellos hombres y mujeres que buscan como proyecto personal de vida, la profesión policial.

Los retos actuales sugieren la necesidad de contar con policías federales, estatales y en su caso, policías municipales certificadas destinadas a la prevención y recreación inmediata en contra de los delitos, en especial aquellos vinculados con el accionar de la delincuencia organizada y de alto impacto social, en el que la inteligencia y la conainteligencia deben constituir sus pilares. De igual forma, con cuerpos estatales y en su caso policías municipales certificadas que atiendan y resuelvan problemas cotidianos de violencia doméstica y delincuencia común, apostando por la prevención, la tranquilidad, el orden público y la paz social.

Así lo entienda la propuesta de mando único subsidiario o flexible que hoy se pone a consideración desea Honorable Asamblea, al reconocer la diversidad policial en el nivel municipal aceptar la permanencia de aquellos cuerpos policiales que cumplan con las condiciones objetivas de desarrollo institucional determinados por la Ley General.

Asimismo se incluye la figura de reacción inmediata” de las policías, ésta consiste en hacer frente a las conductas delictivas al momento de ejecutarse y debe circunscribirse únicamente al momento mismo de la comisión de dichas conductas, de allí que se le denomine inmediata y que su naturaleza sea policial y puramente operativa, lo que de ninguna manera debe confundirse o interpretarse en detrimento las funciones de investigación y persecución de los delitos, ya que la conducción jurídica corresponde al Ministerio Público.

El concepto de reacción inmediata no se contrapone con las facultades, atribuciones y principios que rigen la actuación del Ministerio Público, ya que se trata de momentos diferenciados de actuación; siendo que la reacción inmediata responde a la necesidad

de protección y reacción policiaca, respecto de riesgo o afectaciones directas a la integridad física, derechos, libertades y patrimonio de las personas.

Además, es menester taxativamente establecido que será en la Ley secundaria en donde se regulen con mayor precisión los límites y condiciones de la actuación policiaca en estas circunstancias.

La reacción inmediata será corresponsabilidad de todas las instituciones policiales, ya que con esta medida busca, por ejemplo, que en casos de un enfrentamiento contra la delincuencia, cualquier policía de los tres órdenes de gobierno tenga la obligación de actuar y apoye de la forma más adecuada a las otras corporaciones en circunstancias específicas de tiempo, modo y lugar. Una vez concluida la perturbación grave del orden y la paz pública o situación operativa extraordinaria, las instituciones federales, estatales y en su caso municipales volverán a realizar sus funciones ordinarias y consignarán de ser el caso, ante las autoridades correspondientes, a los delincuentes que hayan sido detenidos; rendirán los informes policiales correspondientes para las apoyar las indagatorias y cumplirán las disposiciones que, de acuerdo a sus atribuciones, las leyes les señalen.

Por otro lado, se propone que las policías de cada Estado operen bajo un sólo mando, que originariamente será ejercido por el Gobernador, pudiendo éste nombrar al titular de dichas policías. Éstas se encargarán de salvaguardar la integridad, los derechos, las libertades y el patrimonio de las personas, así como preservar el orden y la paz públicos y, en su caso, restablecerlo, realizar funciones de prevención de la violencia y los delitos, de investigación para hacerla efectiva, de reacción inmediata en contra de los delitos y la sanción de infracciones administrativas.

Asimismo, se propone que los municipios, para contar con policías deberán no sólo certificar a sus integrantes a través de las evaluaciones de control de confianza, sino acreditar que las instituciones mismas cumplen con las condiciones objetivas de desarrollo institucional que establezca la Ley General para las policías. En caso de que estos cuerpos policiales municipales no logren obtener la acreditación correspondiente, quedará a cargo de la policía estatal respectiva, bajo el mando del gobernador, quien estará obligado a garantizar la seguridad pública en los municipios en todo momento, de manera inmediata y sin excepción, cuando así lo soliciten los Presidentes Municipales.

...

Los municipios que no tengan policías municipales, contarán con servidores públicos o agentes municipales que estarán bajo el mando de los Presidentes Municipales, y les corresponderá auxiliar en las tareas de tránsito, vialidad y en la vigilancia del cumplimiento de los reglamentos y bandos municipales, aplicar sanciones administrativas y además que determine la Ley. Cabe señalar que a partir de la reforma, “los bandos de policía y buen gobierno” ajustarán su denominación a la de “bandos de gobierno”.

...

Los cuerpos policiales municipales que no logren cumplir con la acreditación de las condiciones objetivas de desarrollo institucional, deberán transferir sus recursos humanos, materiales y financieros a la policía estatal correspondiente.

Por otro lado, en el proyecto se prevé la creación de policías únicas para aquellos municipios que formen parte de zonas metropolitanas de una misma entidad federativa, las cuales llevarán precisamente ese nombre y tendrán las mismas funciones que las policías municipales. En ese sentido, las actuales corporaciones municipales deberán transferir sus recursos humanos, materiales financieros a la nueva policía metropolitana, a fin de homologar las acciones que en materia de seguridad pública se realicen en una

zona geográfica determinada, en la que incida la jurisdicción territorial de diversos municipios.

En caso de que este cuerpo policial metropolitano no logre cumplir con las condiciones objetivas de desarrollo institucional que determine la Ley General para integrar un cuerpo metropolitano, en los municipios que formen parte de la zona metropolitana correspondiente la seguridad pública quedará a cargo de la policía estatal.

Las policías Metropolitanas que logren acreditar que cumplen con las condiciones objetivas de desarrollo institucional estarán bajo el mando del Gobernador, quien designará a su director o titular y lo removerá libremente, en los términos que establezca la Ley General.

Ahora bien, en lo que las funciones de prevención y reacción inmediata en contra de los delitos se refiere, se propone que tanto las policías federales, estatales y, en su cargo, municipales deberán desempeñarlas con independencia de que la conducta delictiva corresponda al fuero federal o común, reconociendo que la calificación del fuero es función del Ministerio Público de la Federación y de las entidades federativas. Lo anterior, tiene como objeto evitar que los cuerpos policiales evadan sus responsabilidades bajo la excusa de la no competencia, por lo que adicionalmente se propone consagrar los principios de subsidiariedad y corresponsabilidad.

El “principio de subsidiariedad” o “de complementariedad escalona” establece 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. Sólo cuando éste no pueda, no sepa o no quiera resolver los problemas públicos de su comunidad, entonces entra complementariamente el siguiente orden de gobierno. En la realidad actual del país, ante las debilidades estructurales del orden municipal en materia de seguridad pública, el siguiente orden de gobierno, el estatal, debe tener capacidades suficientes para hacerse cargo de responder a las exigencias ciudadanas y, cuando éste tampoco pueda hacerlo, entonces el siguiente círculo concéntrico gubernamental debe asumir las tareas.

En un principio rector en la construcción de políticas públicas de seguridad preventiva asegurar que los modelos de la seguridad ciudadana y la función policial apliquen el principio de subsidiariedad, de manera que los municipios fortalezcan su capacidad de ejercer su liderazgo. Se debe partir de este principio en el diseño de las bases normativas que distribuyan las competencias policiales, “de manera que se logre un equilibrio entre el abatimiento de la dispersión y la atención ágil, profesional e inmediata al ciudadano en tareas de seguridad y convivencia”. Esto permitirá operar y medir el modelo de policía desde la perspectiva de un nuevo sistema de indicadores transversales que sujete el quehacer policial al desarrollo social, personal y comunitario.

El “principio de corresponsabilidad” consiste en la obligación compartida que tiene todas las instituciones de seguridad pública del país, de salvaguardar la integridad, los derechos, las libertades y el patrimonio de las personas, así como preservar el orden y la paz públicos y, en su caso, restablecerla. Asimismo, refiere el apoyo que deben brindarse las instituciones policiales entre sí, para el debido ejercicio y cumplimiento de sus atribuciones.

Complementariamente y reconociendo que en la actualidad existen casos en los que la concurrencia de cuerpos policiales evita el cumplimiento de los fines de la seguridad pública, derivado de la ausencia de coordinación y mando, se propone que la ley secundaria defina los supuestos en los que la policía federal dirigirá operativamente a la policía estatal, y en su caso, municipal o metropolitana.

Por otro lado, la iniciativa prevé un sistema de subsidiariedad en un segundo nivel en materia policial. Esto es, que la policía federal podrá asumir la conducción de las policías estatales en aquellas entidades federativas en las que sus mandos superiores no cumplan los fines de la seguridad pública, lo mismo por incapacidad, que por corrupción o cooptación, o por cualquier otra circunstancia que impida el cumplimiento de los mismos.

En congruencia con lo hasta aquí expuesto, se propone ampliar las facultades del Congreso de la Unión para distribuir competencias y desarrollar las bases mínimas del Sistema Nacional de Seguridad Pública previstas en el artículo 21 Constitucional”.

Dentro de los distintos cuestionamientos que surgen respecto del contenido de la anterior exposición de motivos, se encuentran los siguientes:

- Si bien se expone de manera detallada la situación y problemática actual de las policías locales especialmente la municipal, no se hace lo mismo con la situación de la Policía Federal, al no proporcionar ningún tipo de diagnóstico de ésta.
- No se hace mención de las características del sistema federal que actualmente nos rige y de las implicaciones que habría de tener esta reforma, con respecto del mismo, ya que este tipo de injerencias directas de la federación van en contra de lo que actualmente se ha avanzado sobre la autonomía municipal.
- Se coloca en dos posturas extremas, el conservar nuestro sistema federal actual por un lado, y la situación de emergencia que se vive actualmente, respecto al crimen organizado, dando como opción con la iniciativa, modificar significativamente la coordinación entre los tres niveles de gobierno, imperando la sujeción y visto bueno de la federación, sin mencionar los mecanismos exactos para ello. (ya que no se presenta ley reglamentaria en la materia).
- No se menciona específicamente por qué razones concretas no ha funcionado el reciente sistema nacional en la materia implementado

CUADROS COMPARATIVOS DE TEXTO VIGENTE Y TEXTO PROPUESTO DE LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES.

El Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Senadores una iniciativa⁴ cuyo contenido incide de manera general en el establecimiento del mando único policial, la corresponsabilidad, distribución de competencias y concurrencia entre instituciones policiales, las bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública, policías estatales con mando único y acreditación de policías municipales y metropolitanas. Los siguientes cuadros contienen comparativamente la propuesta formal de la iniciativa, el texto vigente de las disposiciones constitucionales y los datos relevantes de los mismos.

ARTÍCULO VIGENTE	LEGISLACIÓN PROPUESTA
<p>Artículo 21. La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos</p>	<p>Artículo 21. La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad, los derechos, las libertades y el patrimonio de las personas, así como preservar el orden y la paz públicos y comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo,</p>

⁴ Gaceta Parlamentaria del Senado de la República, 7 de octubre de 2010, “Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=5465&lg=61>

humanos reconocidos en esta Constitución.

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

- a) ...
- 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.

honradez, **corresponsabilidad, subsidiariedad** y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

La prevención y reacción inmediata en contra de los delitos será corresponsabilidad de las policías federales, estatales, del Distrito Federal y, en su caso, de las policías municipales o metropolitanas acreditadas.

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales ***de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y, en su caso, las municipales y metropolitanas acreditadas*** deberán coordinarse entre sí para cumplir ***los fines y*** objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

- a) ...
- b) ***La regulación del sistema de desarrollo institucional, las condiciones objetivas del mismo y el procedimiento para la acreditación de las instituciones policiales.***
- c) ***Los supuestos en los cuales la policía federal deba asumir el mando y conducción de las policías estatales y los procedimientos correspondientes para hacerlo, así como los supuestos y procedimientos en los cuales las policías estatales asuman la condición de las municipales o metropolitanas acreditadas, cuando incumplan con las condiciones objetivas de desarrollo institucional o los fines propios de la seguridad pública; así como aquéllos en los que la policía federal dirija operativamente a dichas instituciones policiales en la reacción inmediata en contra de delitos.***
- d) ***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.***
- e) ***La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la***

	<p>comisión de delitos.</p> <p>f) 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.</p> <p>g) los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y, en su caso, a los municipios, para ser destinados exclusivamente a estos fines.</p>
--	--

Párrafo noveno del proyecto.

La propuesta de reforma en general es correspondiente con el texto del párrafo noveno del artículo 21 constitucional vigente, al cual se propone adicionar específicamente con lo siguiente:

Incorporar el precepto constitucional que señale que los fines de la seguridad pública, a cargo de la Federación los Estados, el Distrito Federal y los municipios, serían la *salvaguarda de la integridad, los derechos, las libertades y el patrimonio de las personas así como la preservación del orden y la paz públicos*. Por otra parte también se propone adicionar los principios de *corresponsabilidad*⁵ y *subsidiariedad*⁶, para efectos de regir la actuación de las instituciones de seguridad pública, cabe señalar que actualmente sólo se incluyen los de legalidad, objetividad, eficacia, profesionalismo y honradez.

⁵ Según la exposición de motivos el principio de corresponsabilidad consiste por una parte en la obligación compartida que tienen las instituciones de seguridad pública de cumplir con los fines de la misma, y por la otra con el apoyo que deben brindarse las instituciones policiales entre sí, para el debido ejercicio y cumplimiento de sus atribuciones.

⁶ De conformidad con la exposición de motivos, en principio de subsidiariedad (o de complementariedad escalonada) se traduce en que el orden de gobierno más amplio o mayor no debe hacer lo que el orden de gobierno más cercano a la ciudadanía puede hacer.

Párrafo décimo del proyecto:

Este párrafo sería adicionado, recorriendo en su numeración a los subsecuentes, específicamente se propone que el contenido de su texto, se refiera a dos aspectos importantes, la *corresponsabilidad entre policías* (Federal, Estatal, del Distrito Federal, municipal y metropolitanas) en la prevención y reacción inmediata en contra de los delitos, y la *acreditación⁷ de las policías municipal o metropolitana* (según la propuesta, sería a través de una regulación específica que se llevaría a cabo el procedimiento de acreditación de las instituciones policiales municipales o metropolitanas).

Párrafo décimo primero del proyecto:

Cabe señalar que el contenido de este párrafo corresponde, de manera general con décimo del artículo 21 vigente, tomando en cuenta lo anterior, se propone modificar parcialmente su contenido e incisos que lo componen de la siguiente forma:

- Específicamente del texto de párrafo se propone cambiar “*instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno*” por “*instituciones policiales de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y, en su caso, las municipales y metropolitanas⁸ acreditadas*”, para el cumplimiento, además de los objetivos, de los fines de la seguridad pública.

⁷ Según consta en la exposición de motivos de la iniciativa, la acreditación se refiere al cumplimiento de las condiciones objetivas de desarrollo institucional establecidas en la legislación correspondiente, por parte de las instituciones policiales municipales, en caso contrario “deberán transferir sus recursos humanos, materiales y financieros a la policía estatal correspondiente”.

⁸ Según se expresa en la exposición de motivos, las policías metropolitanas, son aquellas conformadas para llevar a cabo las mismas funciones en materia de seguridad pública de las policías municipales, pero de manera homologa, en una zona geográfica determinada, en la que incida la jurisdicción territorial de diversos municipios de un mismo estado.

Incisos del párrafo decimo primero del proyecto:

En cuanto a las bases de coordinación a que estaría sujeto el Sistema Nacional de Seguridad Pública, - contenidas en el artículo 21 vigente en cinco incisos, a) b) c) d) y e) - se propone sea modificado de la siguiente manera:

- El inciso a) mantendría su texto actual, el cual es relativo a los *integrantes de las instituciones de seguridad pública*:
- El contenido de los incisos b), c) y d) pasarían a ser d), e) y f), sin cambio alguno, su relativo a: *base de datos criminalísticos y de personal de instituciones de seguridad pública; políticas públicas preventivas de delitos; y participación de la comunidad, respectivamente*:
- Modificación parcial del inciso e) que pasaría a ser el inciso g) del proyecto, sus preceptos son referentes a los *fondos de ayuda federal para seguridad pública*, que actualmente son aportados a las entidades y municipios, con la reforma se aportarían a las entidades y sólo a los municipios que tengan la acreditación respectiva de sus instituciones policiales: y
- Adición de un nuevo texto a cada uno de los incisos b) y c), de manera general se propone: la regulación del sistema de desarrollo institucional, las condiciones objetivas del mismo y el procedimiento para la acreditación de las instituciones policiales; y los supuestos y procedimientos para que la policía federal *asuma el mando y conducción* de las policías estatales; los supuestos y procedimientos para que las policías estatales *asuman la condición* de las municipales o metropolitanas; y los supuestos y procedimientos para que la policía federal *dirija operativamente* las policías estatales y municipales o metropolitanas.

ARTÍCULO VIGENTE	LEGISLACIÓN PROPUESTA
<p>Artículo 73. El Congreso tiene facultad: I a XXII ... XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución.</p> <p>XXIV a XXIX ...</p> <p>XXX.</p>	<p>Artículo 73. El Congreso tiene facultad: I a XXII ... XXIII. Para expedir leyes que establezcan la distribución de competencias, los ámbitos de concurrencias y las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios; desarrollen las bases mínimas del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y establezcan y organicen las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución.</p> <p>XXIV a XXIX ...</p> <p>XXX.</p>

Proyecto de reforma a la Fracción XXIII del artículo 73 constitucional.

Se propone que sea a través de texto constitucional, que se faculte al Congreso de la Unión para legislar en materia de *distribución de competencia, los ámbitos de concurrencia*, así como de las *bases de coordinación* entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios. También sería facultado para desarrollar *las bases mínimas del Sistema Nacional de Seguridad Pública* y por último establecer y organizar las instituciones de seguridad pública en materia federal, lo anterior en concordancia con la reforma propuesta para el artículo 21 constitucional.

Cabe destacar que actualmente la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública⁹, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 2 de enero de 2009¹⁰, establece en su artículo primero que sus disposiciones son

⁹ Esta ley abrogó a la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

de orden público e interés social, de observancia general en todo el territorio nacional, y que es reglamentaria del artículo 21 constitucional en la materia. Se señala además, que tiene por objeto regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios.

Por último destaca que el artículo 39 de dicho ordenamiento contiene las disposiciones relativas a la concurrencia de facultades entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, (determina cuales corresponden a la Federación por conducto de las autoridades competentes y cuales corresponden a la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias) finaliza el artículo con la disposición que señala que los Estados y los Municipios podrán coordinarse para hacer efectivo lo previsto en el artículo 115, fracciones III, inciso h) y VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (relativas a los servicios públicos a cargo de los municipios e ingresos administrados libremente por los municipios para la prestación de servicios públicos, respectivamente), además de que las Leyes Estatales de Seguridad Pública podrán establecer la posibilidad de coordinación, y en su caso, los medios para la más eficaz prestación del servicio de seguridad pública entre un Estado y sus Municipios.

¹⁰ Este ordenamiento se integra con doce artículos transitorios, de entre los cuales se establece diversos plazos, como los siguientes: de *un año* a partir de la entrada en vigor de este Decreto (*3 de enero de 2009*) para crear e instalar el Centro Nacional de Certificación y Acreditación, el cual deberá acreditar a los centros de evaluación y control de confianza de las Instituciones de Seguridad Pública y sus respectivos procesos de evaluación en un plazo no mayor de *dos años* a partir de la entrada en operación del citado Centro Nacional; un plazo de *cuatro años* a partir de la entrada en vigor de este Decreto, las Instituciones de Seguridad Pública, por conducto de los centros de evaluación y control de confianza, deberán practicar las evaluaciones respectivas a sus integrantes, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, sus respectivos ordenamientos legales y el calendario aprobado por el Consejo Nacional; y la expedición de las disposiciones reglamentarias en un plazo no mayor a *dieciocho meses* a partir de la entrada en vigor de este Decreto, entre otros.

ARTÍCULO VIGENTE	LEGISLACIÓN PROPUESTA
<p>Artículo 115. ...</p> <p>I. ...</p> <p>II. ...</p> <p>Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de <u>policía y gobierno</u>, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.</p> <p>...</p> <p>a) a e) ...</p> <p>III. ...</p> <p>a) a g) ...</p> <p>h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e</p> <p>i) ...</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p>Artículo 115. ...</p> <p>I. ...</p> <p>II. ...</p> <p>Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.</p> <p>...</p> <p>a) a e) ...</p> <p>III. ...</p> <p>b) a g) ...</p> <p>h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal en los casos en que cuenten con institución policial acreditada, tránsito y vialidad; e</p> <p>i) ...</p> <p>...</p> <p>...</p>

<p>...</p> <p>IV. a VI. ...</p> <p>VII. La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.</p> <p>...</p> <p>VIII. a X. ...</p>	<p>...</p> <p>IV. a VI. ...</p> <p>VII. Las policías municipales acreditadas conforme al artículo 21 de esta Constitución y la Ley General de la materia, estarán bajo el mando del Gobernador, quien designará a su titular a propuesta del Presidente Municipal, en los términos que señale la Ley General y podrá removerlo libremente.</p> <p><i>Las policías metropolitanas acreditadas estarán bajo el mando del Gobernador, quien designará y removerá a su titular.</i></p> <p><i>Las policías municipales o metropolitanas acreditadas les corresponderá realizar las funciones de proximidad vecinal, vigilancia y aplicación de los bandos y reglamentos municipales. También coadyuvarán y actuarán bajo el mando de la policía estatal correspondiente en las funciones a que se refiere la fracción VII del artículo 116.</i></p> <p><i>La Ley General establecerá las hipótesis y procedimientos mediante los cuales los municipios podrán contar con policía municipal, así como los casos en que se puedan acreditar policías metropolitanas.</i></p> <p>...</p> <p>VIII. a X. ...</p>
--	--

Fracción II párrafo segundo del proyecto.

Con la reforma propuesta se omitiría para los municipios la facultad de expedición de los bandos (de gobierno y policía) en la materia de policía, estos instrumentos los llevan a cabo sus respectivos ayuntamientos, de acuerdo con las leyes que en materia municipal emiten las legislaturas de los estados correspondientes, y en pleno ejercicio de su autonomía constitucional.

Los bandos de policía y buen gobierno son instrumentos que contienen normas de carácter general pero fundamentadas en las necesidades y características propias de cada municipio. Las legislaturas de los Estados emiten las normativas a que deben sujetarse los ayuntamientos para la emisión de sus respectivos Bandos de Policía y Gobierno, además de reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, dentro de sus respectivas jurisdicciones.

De manera general en la conformación de los Bandos de Policía y Gobierno¹¹, debe de cuidarse los siguientes aspectos: Apegarse para su expedición a lo establecido en Constitución General de la República, Constitución Política del Estado, y leyes estatales como las de Seguridad Pública y Orgánica del Municipio Libre; Señalar su objeto; Establecer las autoridades municipales competentes para su aplicación; Consignar las obligaciones y atribuciones de la policía preventiva municipal; Señalar las facultades y obligaciones del Juez calificador; Disponer las normas necesarias para lograr el orden y la seguridad pública en el municipio; Señalar las conductas que se consideren faltas administrativas o infracciones en contra de la seguridad pública, la propiedad pública, la salud pública, el bienestar colectivo y la integridad de las personas; Consignar las acciones tendientes a la prevención de los delitos y faltas; Determinar las sanciones aplicables por incumplimiento del Bando, las normas y el procedimiento para la aplicación de las mismas, señalando expresamente los derechos del infractor, principalmente.

¹¹ Las legislaturas estatales emiten leyes que establecen las bases para la emisión de bandos de policía y Gobierno, y ordenamientos de los municipios, ejemplo es la relativa del Estado de San Luis Potosí, (página electrónica. http://148.235.65.21/LIX/documentos/leyes/70_Ly_Bandos_Pol_Gob_Ord_Mpios.pdf), se argumenta en su respectiva exposición de motivos lo siguiente: “Por todo lo anterior, con este nuevo ordenamiento este Congreso da cumplimiento a la obligación de expedir las bases normativas, generales a las que deberán atender los ayuntamientos para la elaboración y expedición de sus ordenamientos y bandos de policía y gobierno, con *el fin de que éstos cuenten con principios generales y criterios que den bases, orden y sistematización a la facultad reglamentaria amplia* que corresponde ahora a los ayuntamientos, y permitan dictar con apego a las garantías de igualdad, transparencia, audiencia, defensa y legalidad que se impone, las citadas normas”.

Fracción III inciso h) del proyecto.

La propuesta radica en la concordancia con el texto propuesto para el artículo 21 constitucional, relativo a la acreditación de las instituciones policiales de municipios, adicionando la materia de vialidad en el ámbito municipal, pero también sujeto al proceso de acreditamiento que es parte de lo que se pretende establecer con la iniciativa de reforma (y adición) a la Constitución y la Ley General respectiva.

Fracción VII, del proyecto

De manera general el texto actual de esta fracción se refiere al mando del presidente municipal de la policía preventiva municipal, la cual sólo acata las órdenes del Gobernador del Estado respectivo, en los casos que se juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público, con la reforma se pretende modificarlo sustancialmente para efecto de señalar que:

- Las *policías municipales serán las que estén acreditadas* conforme al texto del artículo 21 constitucional y de la Ley General en la materia:
- Las policías municipales y las metropolitanas acreditadas *estarían bajo el mando del Gobernador*.
- La *designación del titular* de la respectiva policía municipal es facultad del Gobernador, a propuesta del presidente municipal, y *puede removerlo libremente*:
- La *designación del titular de las policías metropolitanas* es facultad del Gobernador, quien además podrá removerlo libremente:
- Las *funciones constitucionales señaladas para las policías municipales y metropolitanas* son de proximidad vecinal, vigilancia u aplicación de los bandos y reglamentos municipales, y de coadyuvar (bajo su mando) con la policía estatal:
- *Se condicionaría la posibilidad de que los municipios puedan contar con policía municipal*, al cumplimiento de las hipótesis y procedimientos establecidos en la Ley General de la materia: y

- Se condicionaría la posibilidad de que los municipios puedan acreditar policías metropolitanas, al cumplimiento de las hipótesis y procedimientos establecidos en la Ley General de la materia.

ARTÍCULO VIGENTE	LEGISLACIÓN PROPUESTA
<p>Artículo 116. ...</p> <p>...</p> <p>I a VI ...</p> <p>...</p>	<p>Artículo 116. ...</p> <p>...</p> <p>I a VI ...</p> <p>...</p> <p><i>Sin perjuicio de la competencia de la Federación en materia de seguridad pública, en el ámbito de los Estados, la función de la policía corresponde originariamente a los Gobiernos Estatales y su mando recae en el Gobernador del Estado.</i></p> <p><i>El mando y funcionamiento de la policía en el ámbito estatal, se sujetará a las siguientes bases:</i></p> <p>a) <i>El titular de la policía estatal será nombrado y removido libremente por el Gobernador.</i></p> <p>b) <i>A la policía estatal le corresponderá realizar las funciones que señalen la Ley General y las de los Estado en materia de seguridad pública, tendientes a salvaguardar la integridad, los derechos, las libertades y el patrimonio de las personas, así como preservar el orden y la paz públicos y, en su caso, restablecerlo; realizar funciones de prevención de la violencia y de los delitos, reaccionado de manera inmediata en contra de los mismos, así como ejercer subsidiariamente las funciones señaladas en el párrafo tercero de la fracción VII del artículo 115, en los municipios que no cuenten con la policía municipal o metropolitana acreditada.</i></p> <p>c) <i>El Gobernador deberá garantizar en todo momento la seguridad pública en su Estado y deberá atender los requerimientos que en la materia le formulen los Presidentes Municipales.</i></p>

Párrafo tercero de la fracción VI del proyecto.

De manera general el Artículo 116 constitucional, establece que el poder público de los estados se divide, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no puede reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo, organizados conforme a su constitución y las normas constitucionales federales a las que se sujetan dichos poderes. Al respecto, se propone adicionar su texto, para efectos de dar concordancia con las reformas y adiciones propuestas para los artículos 21, 73 y 115 de proyecto, con los siguientes preceptos:

- En el ámbito de los Estados, *la función de la policía corresponde a los Gobiernos Estatales* y su mando recae en el Gobernador del Estado.
- *El titular de la policía estatal* sería nombrado y removido por el Gobernador.
- *Las funciones de la policía estatal* estarían determinadas por la Ley General y las de los estados en materia de seguridad pública.
- *Ejercer subsidiariamente las funciones* de proximidad vecinal, vigilancia y aplicación de los bandos y reglamentos municipales, en los municipios que no cuenten con policía municipal o metropolitana acreditada.
- *La seguridad pública debe ser garantizada por el Gobernador*, y atiende los requerimientos que en la materia le formulen los presidentes municipales.

OPINIONES ESPECIALIZADAS Y NOTAS PERIODISTICAS.

Es un hecho que en México se experimenta una clara desconfianza hacia las policías y hacia las instituciones encargadas de la prevención y persecución del delito, ya que la mayoría hemos sido víctimas de algún tipo de delito o en su caso hemos sido testigos de estos hechos. Lo anterior tiene como consecuencia una clara separación del ciudadano (como sociedad) con la institución en general (policías y mandos superiores encargados de resguardar la paz pública).

Sin duda, es necesario un trabajo conjunto, principalmente un trabajo de colaboración, un trabajo de grupo sociedad, policías e instituciones encargadas asuman verdaderamente su papel y se erradiquen en la mayoría de los casos las prácticas corruptas, ya que es por todos nosotros aceptado que se necesita urgentemente un cambio en estos aspectos y en otros como capacitación y adiestramiento a los mismos elementos, donde se les enseñe a tener una verdadera vocación y la labor tan importante que desempeñan y también se les enseñe a prevenir el delito y no solo a la persecución de este, ya que es así como se dará una respuesta recíproca y se obtendrán resultados adecuados.

A continuación se muestran diversas opiniones especializadas sobre la estructura y modelos de policía, mostrando de forma teórica elementos que habría siempre de considerarse tener en cuenta para lograr los fines principales de estas corporaciones, así como diversas notas periodísticas en el tema que recientemente se publicaron a raíz de la prestación de la iniciativa de Ejecutivo Federal.

LOS MODELOS DE INTERVENCIÓN POLICIAL Y LA PREVENCIÓN DEL DELITO

“De la forma en que opera el sistema de justicia penal, el primer órgano público encargado de prevenir la comisión de delitos es precisamente la policía, por lo cual en la mayoría de las sociedades existe una policía preventiva.

Partiendo de lo anterior, resulta lógico pensar que una buena cantidad de los delitos que se cometen no se efectuarían si la función de la policía preventiva se realizara de manera eficaz, de modo entonces que la exteriorización de la conducta criminal se vería bloqueada por el temor del potencial criminal a ser detectado por la policía.

Para conseguir ello es necesario que estos cuerpos de seguridad pública sean capacitados y tecnificados en investigación policial, de modo que su función sea realmente de investigación criminalística, es decir, que con base en mejores aptitudes para detener la comisión de probables delitos y con apoyo de la innovación tecnológica, cuenten con la aptitud para adelantarse a la consumación de las conductas criminales.

Sin lugar a dudas muchos de los desistimientos de los probables criminales se lograrían con la intervención policial, pero es necesario que cada potencial criminal conozca la eficacia preventiva de la policía; ello tiene que ver con la imagen que la ciudadanía tiene del trabajo disuasivo de las fuerzas del orden; de ello se puede deducir que muchas conductas criminales no se cometerían si la policía se anticipara a los delincuentes.

Resulta razonable pensar que si el potencial criminal, algunas veces reincide, se plantea un cálculo especulativo de costos-beneficios e incluye en sus costos lo que pagará al policía para que lo deje trabajar, no desistirá de cometer una mayor cantidad de delitos para alcanzar ganancia. Si resultaran más costosas las consecuencias que el beneficio producto del delito, posiblemente se cometería menos delitos; o quizá se incrementarían los montos de los cohechos policiales.¹²

Dentro del mismo análisis de la función preventiva de la policía, es conveniente identificar desde el principio, cuál es la concepción específica que se tiene de la función policial, ya que dependiendo de la relación que guarde con la función que cumplen los otros elementos del sistema penal (tribunales e instancias de ejecución penal), se sabrá con precisión en qué consiste dicha función.

En relación con esta idea, es oportuno adherirnos al pensamiento de GARCÍA PABLOS DE MOLINA, quien ha escrito:

“Las funciones que se asignan a la policía en orden al control de la criminalidad depende de tres variables fundamentalmente: de las ideas, imágenes y concepciones que se profesen sobre el delito y el delincuente, del modelo de intervención o control por el que se opte, y de la propia auto comprensión del diseño de la policía”.¹³

Y es que con frecuencia se piensa que el policía siempre está pendiente de la comisión de los delitos y cuando estos se presentan, si es que los ha detectado antes, enfrenta al delincuente para someterlo y presentarlo a las instancias correspondientes. Esto es muy cierto, pues en realidad cuando los delitos se consuman, generalmente la policía no está presente y si acaso es avisado, las más de las veces acude tarde. GARCÍA-PABLOS refiere lo siguiente: “La intervención policial suele producirse a requerimiento expreso del ciudadano: éste y no la policía, es quien detecta la comisión del delito y tiene la iniciativa quien reclama la presencia de la autoridad...en la mayoría de los casos el presunto infractor o sospechoso se haya ausente del lugar de los hechos cuando se apersona la gente de autoridad. De modo que el supuesto enfrentamiento, físico, parece más bien, en términos estadísticos una metáfora o ficción.”¹⁴

Llegando a este punto es conveniente destacar que la función de la policía se ha planteado desde dos particulares concepciones: una función represiva y la otra preventiva; la primera es resultado directo con el modelo retributivo y la segunda con el modelo de derecho penal preventivo.

Por su parte GARCÍA-PABLOS distingue en la función policial dos tipos: el modelo clásico al que llama modelo reactivo y el crítico-integrado vinculado a la prevención, modelo identificado por BARATTA como proactivo.

El modelo reactivo reside en dar una respuesta ejemplar drástica y eficaz frente al crimen, no le interesa la génesis y etiología del delito, esta función policial es puramente predominantemente represiva y con finalidades retribucionistas.

El modelo crítico-integrado o preventivo, plantea la necesidad de un modelo de control del delito esencialmente preventivo, en donde se concibe al crimen como un problema social, se indagan sus orígenes y no sólo se reprimen sus consecuencias, en fin, “que

¹² La función policial presenta una característica particular: la corrupción. A partir de ella se ha llegado a considerar que en la consumación de diversos delitos existe toda una estructura bien organizada de economía informal (por ejemplo el robo de vehículos, el narcotráfico, el lavado de dinero, etcétera) que se integra entre la delincuencia y el encubrimiento de la policía.

¹³ GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, Antonio et al., *Policía y criminalidad en el Estado de Derecho, en Policía y Estado*, Dirección General de la Policía, Ministerio del Interior, Santander, 1989, p.52.

¹⁴ *Ibidem*, pp. 56-57.

no encomiende el problema criminal exclusivamente a la ley y al sistema, exonerando a la sociedad”.¹⁵

Esta propuesta de la actividad policial proactiva en el planteamiento de BARATTA se refiere a la política criminal en acciones de política social, es decir, a la prevención del crimen debe ser mediante acciones dirigidas a mejorar las condiciones generales de vida y de la población en busca de mejores niveles de justicia social.

De este modo en las tareas de prevención, el Estado debe resolver problemas de desempleo, de salud, de educación, de vivienda, de integración familiar, de recreación, entre otros (lo que algunos teóricos llaman, respectivamente, prevención primaria, secundaria y terciaria).

BARATTA al realizar un análisis científico de la función policial, considera que la aplicación de dicho enfoque es relativamente reciente, pues surgió en la década de los cincuentas del siglo pasado, en los Estados Unidos, en el contexto del estudio científico de la función judicial.

GARCÍA-PABLOS que la investigación acerca de la policía aborda tres aspectos: a) el creciente interés por el análisis de la función policial; b) los ámbitos en que se manifiesta la metodología que emplea, y c) las fases o etapas de dichos análisis, el perfil y funciones asignadas a la policía en su desarrollo histórico contemporáneo.

El mismo autor de manera sucinta expone el desarrollo del debate acerca de la policía y sus funciones: la función policial ha suscitado vivos debates. En una primera etapa, preocupaba su profesionalización y equipamiento. Después, la denuncia y crítica política (ideológica) en la corrupción y abusos de poder policial para reclamar el control democrático del mismo. En los últimos lustros (la controversia se centra en) su efectividad, su rendimiento, así como el establecimiento de una relación fluida y positiva entre la policía y la sociedad que genere la ciudadanía actitudes más favorables hacia aquellas. Este enfoque comunicativo cobra progresiva importancia y debe ser tenido en cuenta en el momento de seleccionar y adiestrar a sus miembros. La policía no sólo es, aunque debe serlo, una instancia más de control social formal, perfectamente integrada en este e identificada con los valores e intereses de la comunidad, sino que el ciudadano tiene que percibirla así, valorizando positivamente su funcionamiento. En vano tratará de cumplir su cometido, si la comunidad, con razón o sin ella, ve en la policía un poder autónomo e incontrolado, ajeno y distante a las exigencias sociales. La incomunicación produce aislamiento, soledad, incompreensión y rechazo”.¹⁶

¹⁵ Ibídem, p. 59.

¹⁶ Carrillo Prieto, Ignacio. “Policía y Estado Democrático de Derecho”. Editorial Porrúa, México, 2004. pp. (43-47).

CONCLUSIONES DEL AUTOR.¹⁷

El concepto Poder de Policía como expresión de la autolimitación de la autoridad estatal para evitar interferir en la esfera privada de los derechos de los gobernados, sin con ello cancelar la posibilidad del poder público para establecer limitantes al ejercicio irrestricto de los derechos de libertad y propiedad por los particulares, constituye el eje sobre el cual se construyen las modernas concepciones de las fuerzas policiales de un Estado de Derecho. Sustentado en el principio de legalidad, esta facultad del poder público, corresponde ejercerla al legislativo, que deberá establecer en un marco normativo preciso que delimite claramente los alcances de las prerrogativas de los ciudadanos frente a la intrusión estatal.

Resulta necesario establecer vínculos estrechos entre la sociedad y la policía que la sirve, para que se superen las desconfianzas recíprocas, de forma tal que la primera no vea a los cuerpos de seguridad como antagónicos ni los segundos a los individuos como posibles delincuentes o, en el mejor de los casos, estorbos. Superadas las suspicacias mutuas, se construirán marcos de colaboración que redunden en beneficio mutuo y el abatimiento de la criminalidad.

Al efecto, el primer paso consiste en reorientar la formación que se brinda a los futuros agentes de la autoridad, preparándolos no solo en las materias técnicas y jurídicas, sino y sobre todo, en la comprensión de los problemas sociales, los derechos humanos y en la concientización acerca de las expectativas sociales, erigiéndolos en sus preservadores, no en sus represores, como copartícipes del esfuerzo general para el combate del fenómeno delictivo.

La propuesta de adopción de un modelo de intervención policial garantista que actúe como salvaguarda de los bienes jurídicos de los ciudadanos, basado en el respeto a los derechos humanos y a los principios liberales, se perfila hacia la construcción de un derecho penal menos represivo. Referido a la policía, aparece que ésta interviene investigando y detectando comportamientos criminales, confirmando el máximo de seguridad para la sociedad que no delinque y el mínimo de violencia para el delincuente, pues participa con la primera y no al margen de ésta.

Debe aprovecharse la coyuntura del cambio político que se vive en nuestro país para dar respuesta a las legítimas aspiraciones generales, sintetizadas en el orden y respeto, que como meta a alcanzar, se ha impuesto el actual régimen en la planeación de Programa Nacional de Seguridad Pública.

Es incuestionable que el crecimiento de los fenómenos delictivos que cada vez con mayor poder desafían al Estado, logrando en ocasiones vulnerarlo. La capacidad del propio Estado para responder a los retos que ello impone, también es ahora seriamente cuestionada, pues siendo observadores atentos, cada vez con mayor preocupación, de la capacidad de la delincuencia organizada para penetrar e infiltrar en las instituciones públicas, especialmente las policiales. Ello obedece, independientemente de las causas que animan a la criminalidad, a factores muy bien identificados: corrupción e impunidad. Tal situación afrenta desde luego al Estado democrático de derecho, lo vulnera y produce entre los ciudadanos la sensación de absoluta inseguridad y recelo.

¹⁷ Carrillo Prieto, Ignacio. *Ob. Cit.* pp. (197-203).

La seguridad pública resulta ser, sin duda alguna, un asunto de Estado, convertido en componente fundamental del modelo de desarrollo nacional. Hoy cuando la globalización nos ha expuesto a una mayor inseguridad en todos los sentidos, las estrategias del Estado para combatirla deben fincarse en la lucha contra la corrupción y la impunidad que ella propicia; en la profesionalización de los cuerpos de seguridad; en la participación de todos los sectores que genere mecanismos de corresponsabilidad sociedad-Estado en esta tarea, garantizando así el robustecimiento de las estructuras democráticas; y, desde luego, en la manera en que actualmente debe ser entendida la seguridad pública: como una política criminológica que posibilite y permita hacer viable un proyecto Nación incluyente, que restablezca la confianza de los mexicanos en su país y que recupere la confianza de nuestros socios comerciales y de los países que desean invertir en México. Se trata de conservar la planta productiva y acrecentar la inversión, de conservar empleos, de dotar a los jóvenes de un futuro cierto, de evitar que la sociedad resulte afectada por problemas de inseguridad. Se trata en suma, de recobrar la viabilidad del país mismo.

En un Estado democrático fundado en el derecho, los impulsos afanes democratizadores deben alcanzar a todas las instituciones públicas, especialmente a los cuerpos de seguridad, en forma tal que la norma jurídica sea el fundamento que posibilite la cohesión social y el funcionamiento de las instancias de gobierno. En este sentido, el nuevo concepto de seguridad pública surgido a partir de las reformas a los artículos 21 y 73 fracción XXIII de nuestra Ley Fundamental así como la ley reglamentaria de ello derivada, tiene como principal designio establecer los principios jurídicos para una política nacional de seguridad pública en que concurran los tres niveles de gobierno, articulándose en forma de mecanismos que permitan el combate integral de la delincuencia, enfáticamente a la organizada, entendida como expresión máxima de inseguridad pública.

Este redimensionamiento de la seguridad pública, amplió este término para resultar comprensivo de nuevos conceptos como la prevención y persecución de infracciones y delitos; imposición de sanciones administrativas; la reinserción social del delincuente y del menor infractor; la completa profesionalización policial y coordinación entre los diferentes niveles de gobierno como ejes del Sistema Nacional de Seguridad Pública; el otorgamiento a la seguridad pública de un rango constitucional expreso y entendida como función de Estado; el asumir, en consecuencia, constitucional y operativamente, una visión integral del problema; la corresponsabilidad, mediante la creación de una instancia coordinadora, de la Federación, las entidades federativas y los municipios, con el propósito de articular y homogeneizar los esfuerzos contra la inseguridad principalmente en materia de intercambio de información así como en el ámbito policial; el fortalecimiento y otorgamiento de nuevas facultades no solamente al Consejo Nacional de Seguridad Pública, instancia coordinadora en la materia, sino también a las instancias integrantes del sistema, promoviendo a la par y como elemento sustancial, mecanismos de participación en el ámbito nacional.

Especial importancia reviste la facultad constitucional conferida al Congreso de la Unión en el artículo 73 fracción XXIII para legislar en materia de organización, funcionamiento, ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública federales, en virtud de la importancia que tiene el diseño de los programas de las instituciones responsables, especialmente en materia policial.

Es importante reiterar que el funcionamiento y operación del Sistema Nacional de Seguridad Pública ha supuesto también una nueva idea del sistema federalista mexicano, pues el centro medular de su operación radica en la interacción, con total respeto a las soberanías, de las diferentes instancias ubicadas en cada nivel de gobierno. En ese sentido, el sistema ha venido previniendo la centralización en la toma de decisiones e impulsado, a un mismo tiempo, pese a todos los problemas y resistencias naturales, los Consejos correspondientes al Distrito Federal, a los Estados y los municipios.

Otro de los puntos torales que animan al Sistema Nacional de Seguridad Pública, lo constituye la carrera policial como elemento básico para la formación de los integrantes de las instituciones policiales, a fin de cumplir con los principios de actuación y desempeño. En el diseño de la carrera policial deben comprenderse los requisitos y procedimientos de selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, permanencia, promoción y separación del servicio, así como los criterios de evaluación. En este sentido, corresponde al Servicio Nacional de Apoyo a la Carrera Policial, establecer y desarrollar la carrera policial en los diferentes niveles de gobierno, con el objeto de homologar procedimientos y alcanzar la equivalencia en los contenidos de los planes y programas para la formación de integrantes de las instituciones policiales, sin con ello soslayarse las necesidades de cada región del país, atendiendo a sus propias particularidades y orientando la especialización policial y ministerial hacia los requerimientos criminológicos particulares.

La constitución de un servicio civil de carrera que garantice la transición por el revelo en la titularidad de los diferentes puestos de mando de la institución, aprovechará la experiencia y los conocimientos del personal, con exclusión de criterios de otra índole, favoreciendo la capacitación indispensable para incrementar los niveles de rendimiento. El servicio civil de carrera debe constituirse, de acuerdo con estas ideas, en una acción del estado hacia la modernidad de la institución, ya que asume un cambio estructural, vinculando la racionalidad institucional con las necesidades individuales, a través de la democratización y el desarrollo integral de los elementos policiales.

La erección de la Academia Nacional de Seguridad Pública con el objeto de homologar y uniformar los criterios que inspiren los requisitos y procedimientos, planes y programas relativos a la formación y desarrollo del personal policial, promoviendo la carrera policial, paso hacia la profesionalización integral de los cuerpos policiales, constituye un innegable avance que se espera simiente de frutos en el corto, mediano y largo plazos para la consecución de la policía deseada, basada en criterios de preparación y actualización de un adecuado combate al fenómeno antisocial.

Para una visión nacional en materia de seguridad pública, se debe partir del reconocimiento de que en un Estado democrático de derecho, los cuerpos de seguridad del mismo deben erigirse en garantes directos del respeto a los derechos humanos, lo cual sólo es posible en la medida en que podamos entender que Derecho, Justicia y Seguridad Pública, son categorías que se relacionan estrechamente pues suponen necesariamente que la integridad física y social sólo puede garantizarse en la medida en que seamos capaces de cumplir con el designio histórico de nuestro orden jurídico: justicia para los ciudadanos y seguridad pública para la sociedad.

En múltiples ocasiones el binomio ha sido trastocado de modo tal que esa función pública se ha visto agraviada, por obra de algunos, en asociación inadmisiblemente jurídica y políticamente, entre las fuerzas del orden y las organizaciones delictivas: hay que recordar, una y otra vez, tal como lo enseña la historia de esas patologías, que el saneamiento de lo policiaco y el surgimiento de lo policial no es tarea de un día ni empresa menor alojada en los sótanos del Estado sino que requiere de la participación ciudadana que es remedio central para fortalecer la seguridad pública en el Estado de Derecho.

Una aportación más en el tema, es la siguiente:

Modelos de intervención policial

“En el presente apartado desarrollaremos los dos modelos de intervención de la policía, esta caracterización se ha planteado desde la visión criminológica, uno de estos modelos lo domina García-Pablos de Molina como el modelo reactivo y el otro, que es de constructo propio, se denominará modelo proactivo.

...

El sentido empleado con la categoría intervención policial implica el acto concreto y material del funcionamiento del aparato policial; cuya injerencia tiene directa relación con la manera de pretender resolver el fenómeno criminal. Vista desde esta perspectiva las funciones de la policía tendientes a enfrentar la delincuencia, es conveniente caracterizar cada uno de estos modelos, los cuales devienen de los modelos punitivos que se han desarrollado a lo largo de la historia del derecho penal. Para este efecto es conveniente destacar que los modelos mencionados se corresponden con el derecho penal figurado en la modernidad, en razón de ello se conciben sólo dos paradigmas: el tribucionismo y el utilitarismo penal.

De los anteriores paradigmas es posible ir configurando la función policial. Al hacer referencia a la actuación de la policía, se está hablando de la manera en que ésta interviene frente al fenómeno criminal. A continuación se puede iniciar la configuración de estos modelos; el primero de ellos, denominado reactivo, tiene directa vinculación con el retribucionismo penal, de ahí que sus caracteres que le dan esencia sean principalmente el de la devolución de un mal – visto éste como castigo -, la solución represiva del delito, el uso de la fuerza de manera ejemplar y de manera particular actuar frente a la violencia con violencia, es decir, devolver mal con mal a la manera típica de la retribución. Los rasgos enunciados al parecer son también distintivos de la policía mexicana, ya que la manera en que actúa no deja duda de la respuesta violenta frente a la conducta infractora.

El otro modelo, denominado proactivo tiene como particularidades: su concepción acerca del delito que es visto como un problema social y no aislado, la función policial reside en la prevención de los delitos, en la detección de los potenciales criminales o infractores a través de la investigación. Este modelo de intervención policial puede también ser considerado como una función de policía científica, profesionalizada o tecnificada.

Las tendencias que marcan el rumbo de la intervención policial bien pueden expresarse de la manera siguiente: en el modelo reactivo siempre la solución será la del incremento policial haciendo un cálculo especulativo de costos-beneficios, en tanto en el modelo proactivo la tendencia es hacia la profesionalización de la función policial, es decir, una mejor policía.

Desde esta perspectiva las soluciones convencionales son estos dos modelos; uno que apunta a la solución cuantitativa, por cierto simplista e inmediateista, de incrementar los cuerpos policiales que anuncian una carrera al infinito, pues frente al aumento de delitos o infracciones la solución plantea el aumento de policías y, la otra cualitativa, que vislumbra una mejor corporación policial, que en la actualidad sería quizá la menos mala de las dos opciones, sin embargo en la presente investigación se propone un tercer modelo que viene a ser, tal vez, la policía deseada, no se trata de una fantasía o desiderátum - porque de eso no se ocupa la ciencia-, es una alternativa a la función policial que está vigente, no obstante es realizable en una sociedad que se postula democrática, y por ello en esta propuesta el punto de partida es la participación ciudadana.

En este sentido se denomina al paradigma propuesto como el modelo de intervención garantista, cuyo eje es el respeto a las garantías del gobernado, que imperan en materia penal y que sin lugar a dudas deben ser extensivas a la función policial, desde esta particular visión se debe retomar el sentido histórico de la instauración de la policía en el estado de derecho, que no puede ser otro que estar al servicio del pueblo para conferir seguridad a la vida, la libertad individual de los gobernados y la protección de sus bienes. En este modelo la función policial actuará como la salvaguarda de los bienes jurídicos más importantes de los gobernados; su intervención frente a los conflictos sociales la convierte en coadyuvante en la solución, no en represora; en tanto que el uso de la fuerza debe ser la última ratio y no desproporcionada; su propósito reside en conferir el máximo de seguridad para la sociedad que no delinque y el mínimo de violencia para el infractor y el delincuente.

García-Pablos propone dos modelos de intervención policial que denomina modelo reactivo y modelo crítico-integrado, en el primer caso es coherente la caracterización del modelo, sin embargo el segundo adolece de argumentación que dé sentido al empleo de la denominación, en razón de ello es más apropiado el concepto expuesto por Alessandro Baratta en materia de prevención, que se puede hacer extensivo a la policía denominándolo modelo proactivo”.¹⁸

MODELO DE INTERVENCIÓN REACTIVO¹⁹

- a) Actúa donde se presenta el delito.
- b) Reacciona drásticamente.
- c) Persigue un fin ejemplarizante vía el castigo.
- d) Responde a la delincuencia con más violencia.
- e) Su propósito reside en anular física y moralmente al delincuente.
- f) Su función es represiva.

¹⁸ Ortiz Ortiz Serafín, “Función policial y seguridad pública”, McGRAW-HILL, 1998, p.89-92.

¹⁹ Ortiz Ortiz, Serafín, Óp. cit. p. 89-92.

MODELO DE INTERVENCIÓN PROACTIVO²⁰

- a) Actúa desde antes de que se consuma el delito.
- b) Le interesa la etiología del fenómeno criminal.
- c) Interviene en la detección de posibles delitos.
- d) Se concibe a la delincuencia como un problema social, no individual ni aislado.
- e) Su propósito se finca en la disuasión del potencial criminal.
- f) Su función es preventiva.

MODELO DE INTERVENCIÓN GARANTISTA²¹

- a) Actúa como salvaguarda de los bienes jurídicos del gobernado.
- b) Le interesa no sólo la etimología criminal, sino que es coadyuvante en la solución del problema.
- c) Interviene investigando y detectando comportamientos criminales.
- d) El uso de la fuerza es la última *ratio* y no desproporcionada.
- e) Su propósito reside en conferir el máximo de seguridad para la sociedad que no delinque y el mínimo de violencia para el delincuente.
- f) En su función participa la sociedad y es preventiva y garantizadora.

Una última aportación, es el siguiente autor, que se aboca más al tipo de personas que integran los cuerpos policiacos.

LOS POLICÍAS: UNA AVERIGUACIÓN ANTROPOLÓGICA

“Los estudios antropológicos sobre la policía y los policías son todavía insuficientes en México, a pesar del papel central que tienen para comprender aspectos importantes de la dinámica sociocultural contemporánea. Pese a la importancia cada vez mayor que adquiere la problemática policial en este país, todavía hoy parece que el sistema de reclutamiento entre las clases más “bajas” de la sociedad, el uso de la violencia, una larga tradición de secreto, las rutinarias evidencias de su implicación en la delincuencia organizada y los juicios y reacciones que esa implicación genera ante la comunidad, le han conferido un carácter sórdido y poco honorable.

...

Hacia una radiografía policial.

En México el policía sigue siendo un tipo social altamente estigmatizado, con una visibilidad pública dotada de un conjunto de atributos negativos, y que a esta carrera se integran individuos con trayectorias de ciertas características.

...

²⁰ Ortiz Ortiz, Serafín, Óp. cit. p. 89-92.

²¹ Ortiz Ortiz, Serafín, Óp cit. p. 89-92.

En México la pésima imagen pública de las policías, por ejemplo, hace que sea particularmente grave la difusión de noticias sobre irregularidades de los agentes. Cada nuevo caso afecta al conjunto de la institución porque es difícil que alguien piense que es un hecho aislado

En este contexto, el problema de la inseguridad en nuestro país es a todas luces mucho más complejo. No se trata exclusivamente de un estallido de la delincuencia y la impunidad que “ha arrasado con la tranquilidad de los ciudadanos” y ha hecho de sus ciudades lugares peligrosos, violentos y segmentados. Ahí, la policía no sólo aparece como rebasada por la delincuencia sino como parte central del problema de la inseguridad. Así se acentúa la percepción de que el estado le ha fallado a la sociedad en sus deberes explícitos, sobre todo porque las instituciones dotadas para proteger y preservar la seguridad pública se han convertido en las fuerzas mismas que la minan: las instituciones policiales mexicanas aparecen como actor principal tanto en la protección de la sociedad como en la perpetración de la violencia contra esa misma sociedad.

En muchas de las prácticas que se atribuyen a la policía se percibe una falta de institucionalidad, la mayoría de las veces elemental, y una cultura que opera según sus propias normas, al margen de la ley. Es sabido que los sistemas formales tienden a generar redes y mecanismos informales a su funcionamiento.

En casos extremos, las redes informales llegan a imponer su propia lógica por encima de aquella de la institución. En el caso que hemos revisado, la red informal es- en distintos grados y formas- una suerte de principio de realidad, lo que significa para los policías una especie de adaptación forzosa a la institución y al medio social en el que deben actuar. La poco atinada distribución de los recursos, la escasa capacitación y las pobres condiciones laborales, entre otros factores, hacen impracticables las exigencias de los reglamentos; si a ello se suma la extendida práctica de la discrecionalidad de los mandos y la falta de una cultura cívica y legalista en la sociedad, se entiende que el sistema informal sea preponderante.

La paradoja de la cultura policial.

Las culturas policiales altamente formalizadas son también altamente ritualizadas y disciplinadas: están dotadas de un conjunto extenso de recursos que le dan legitimidad y que convierten al policía en un tipo social relativamente respetado, aun con los sesgos estigmáticos que puedan existir. En México y, en concreto, en Guadalajara, el policía es un sujeto estigmatizado, como se ha señalado. Sin embargo, no es posible declarar a ese sujeto como único responsable por cuestiones que tiene que ver con las culturas, los entornos, las trayectorias, los recursos con los que las instituciones lo han dotado para ejercer su oficio.

La paradoja de esa cultura policial es precisamente que el discurso formal no tiene su correlato en una ritualización que sirva para dotar a los sujetos con recursos para ejercer la práctica policial con apego a los valores emanados del estado de derecho y la democracia. Es decir, no hay una formación del carácter policial modalizada por un principio ético de la institución. Al contrario. Hay un discurso completamente alejado de ello, donde la configuración del ser policía se da en un contexto de alta inseguridad, alta estigmatización y alta polémica. Hay que pensar que se trata de seres humanos,

sometidos a procesos de socialización demasiado precarios para que puedan dar una respuesta como la que se espera.

Ahí se da esa tensión entre el sujeto e institución. Un sujeto con una trayectoria personal, con un conjunto de condiciones de ingreso, que se topa con una institución que tiene un doble discurso: el de la norma jurídica y el de las prácticas informales, que someten al sujeto a tensiones que tiene que ir decidiendo en el camino: permanecer, corromperse o aislarse. No se es policía en abstracto; se es policía en concreto, con los recursos que la institución aporta.

El policía se va inmunizando ante todo aquello que lo podría intimidar. Al convivir con una mentalidad autoritaria y con el empleo de prácticas esencialmente represivas en la solución de conflictos sociales, el policía no logra asimilar la validez del estado de derecho para sí mismo para la importante función social que cumple.

Es fundamental pensar al policía no sólo como aquel individuo concreto situado entre la institución y el ciudadano. Hay que reflexionarlo también como un personaje discriminado, vituperado y con varias morales simultáneas, cuyo discurso no responde meramente a la reproducción abstracta del discurso formal de la institución policía sino que lo han ido convirtiendo en una figura de la complicidad y la impotencia del entorno social al que pertenece.

La policía del futuro.

¿Cuál es camino para transformar esa cultura policial y, por ende, a los policías? Muchos coinciden en que es necesaria una reforma de los marcos jurídicos que regulan la actuación policial, pero también se coincide en que eso no garantiza que haya cambios en las formas de actuar del policía y de la institución policial. Por eso resulta “fundamental revitalizar la cultura individual y organizacional a fin de fortalecer la vivencia de valores y la adopción de nuevas actitudes” (Acero, 2003:2).

La policía debe asumir el reto de una profunda modernización de sus sistemas educativos si se desea superar los obstáculos ideológicos que impiden la adaptación plena a los principios constitucionales y a las reglas del juego de la democracia. Es importante concentrar los esfuerzos en la formación, comenzando por estructurar programas académicos que, además de la formación básica profesional, incluyan la educación en valores como el respeto y la protección efectiva de los derechos humanos y la transparencia en todos los actos del servicio.

Ello supone pensar esa formación integral del policía tal como lo señala Hugo Acero, a propósito del Plan Educativo de la Policía Metropolitana de Bogotá: “como un formador de ciudadanos, a partir de brindarle herramientas conceptuales y metodológicas para cualificar el saber- hacer del policía como persona, ciudadano y servidor público formador de ciudadanos” (20003:2).

El cambio de imagen de la policía no puede darse de un día a otro, ni de manera aislada. Tiene que ser parte de un largo proceso compartido y comprometido, donde estén involucrados los diversos actores que integran la sociedad. No se trata de un “cambio” meramente retórico sino de acciones que conduzcan a un nuevo comportamiento policial. Deben participar desde los medios de comunicación –que

bastante han contribuido a la estigmatización del sujeto para justificar el problema de la inseguridad – hasta el ciudadano común en su trato cotidiano con los policías.

La necesidad de una intensa participación con la policía es fundamental para el cambio no solo de su imagen si no de una policía de un nuevo tipo, respetuosa y garante de los derechos y las libertades ciudadanas, encargada de prevenir y combatir delitos, de mantener la paz interna y la seguridad ciudadana.

La sociedad civil, al hacerse corresponsable y agente activo en el proceso de transformación policial, puede estimular los círculos de sociabilidad que renuevan la confianza en la convivencia democrática. Ello representa una vía poco explorada en México y, en esa medida, un reto para todos”²²

NOTAS PERIODISTICAS.

Envía el Ejecutivo iniciativa de Policías de Mando Único al Congreso²³

“ ...

...compleja y ambiciosa, pero necesaria para fortalecer la autoridad del Estado y se tomó con objeto de acabar con la criminalidad que enfrenta el país.

...se tomó con objeto de acabar con la criminalidad que enfrenta el país, ya que no existe un apoyo coordinado por parte de otras corporaciones, cuando es responsabilidad de los tres órdenes de gobierno combatir los delitos, señaló el Ejecutivo federal.

...
...

Enfatizó que las policías municipales son las más vulnerables, cooptables y que sirven de venganza para los delincuentes”.

Calderón no tiene un diagnóstico completo sobre las policías municipales Fenamm²⁴

“Toluca. El presidente de la Federación Nacional de Municipios de México (Fenamm), Eruviel Ávila Villegas consideró como injusto que el gobierno federal quiera hacer creer que las policías municipales tienen la culpa del clima de inseguridad que priva en el país, “pues hay corporaciones que hacen su esfuerzo por mejorar”.

²² Suárez de Garay, María Eugenia. “*Los policías: una averiguación antropológica*”. ITESO y Universidad de Guadalajara, México, 2006 pp. (447-461).

²³ Mosso, Ruben. “Envía el Ejecutivo iniciativa de Policías de Mando único al Congreso”, en *Milenio*, México, miércoles 06 de octubre de 2010. Nota periodística tomada de la Dirección Web: <http://milenio.com/print/546940>

²⁴ López, Horacio. “Calderón no tiene un diagnóstico completo sobre las policías municipales Fenamm”, en *Milenio*, México, miércoles 06 de octubre de 2010, Nota periodística tomada de la Dirección Web: <http://milenio.com.print/547361>

...

...

“Para que nos demos una idea, para este año la Secretaría de Seguridad Pública federal está ejerciendo un presupuesto de 32 mil millones de pesos, nada más la SSP sin contar a la PGR, a la Defensa, a la Marina; mientras que todos los municipios del país, de manera conjunta, apenas y ejercemos 4 mil millones de pesos; es decir, la octava parte de esos recursos, cuando somos la instancia de gobierno más cercana a la gente”.

“Cómo vamos a enfrentar, cómo vamos a tener corporaciones impecables como merece la población si no tenemos los recursos y si no hay la proporción y la equidad en la asignación de los recursos”.

...”.

La Policía única en el país no terminará con la corrupción y la inseguridad: Fernández Noroña²⁵

“El diputado federal por el Partido del Trabajo (PT) Gerardo Fernández Noroña rechazó que el sistema del mando único –firmado ayer por el presidente Felipe Calderón Hinojosa– vaya a terminar con la corrupción en los cuerpos policiacos y la inseguridad en el país.

...

“Es terrible que personas como él estén al frente de la policía única. No es la manera ni la forma de solución, porque todo se puede descomponer y corromper. Hay una preocupación enorme por los niveles de inseguridad en el país y la gente sigue creyendo que el gobierno federal debe atacar al crimen organizado de otra manera, sin violencia en las calles”, acotó.

... los principales problemas que aquejan al país es la falta de educación, de empleo y de acceso a los servicios de salud, lo cual provoca que las personas sumergidas en la pobreza acepten ofertas de las bandas del crimen organizado para mejorar sus condiciones de vida.

... la sociedad en México requiere de una “profunda transformación”, cambiar la representación política existente e impulsar un movimiento democrático que refrende la decisión mayoritaria de la sociedad y “no solo de unos cuantos”.

“Si la gente tiene la opción de irse a Estados Unidos a ganar dinero con el narcotráfico, como se va a enfrentar al país donde no hay oportunidades de crecimiento, ni educación ni salud para la familia. No lo estoy justificando, pero para acabar con esto se requiere de una profunda transformación, con un cambio que venga desde abajo, con gente comprometida, abundo...”

Durante su ponencia, planteó la necesidad de revocar del mandato a Felipe Calderón Hinojosa, presidente de México, pues la política neoliberal emprendida

²⁵ Alfaro Galán, Arturo. “La Policía única en el país no terminará con la corrupción y la inseguridad: Fernández Noroña”, en *La Jornada de Oriente*, México, jueves 07 de octubre de 2010, Nota periodística tomada de la Dirección Web: <http://www.lajornadaoriente.com.mx/2010/10/17/puebla/pol304.php>

por el gobierno federal ha generado más violencia, desempleo, hambre, pobreza y nulo acceso a la educación pública de calidad.

...”

“Equivocado”, querer crear en México una policía única, aseveran especialistas²⁶

La estrategia del gobierno federal en el combate al crimen organizado y a la inseguridad pública ha fallado, porque apostaron que los integrantes de las bandas iban a matarse entre sí y resultó que no, porque hay una fila innumerable de personas que quieren pertenecer a esos grupos y mientras no se cambie el modelo de desarrollo social seguiremos teniendo violencia en el país, afirmó el investigador universitario Samuel González, al participar en el foro internacional Hacia un modelo policial para el México del siglo XXI.

Especialistas de México, España, Francia, Estados Unidos y Chile señalaron que las autoridades mexicanas han equivocado el debate relacionado con la necesidad de transformar las corporaciones policiacas, al centrar la discusión en el establecimiento de un modelo nacional y la desaparición de las policías municipales, en lugar de apostar a la modernización, capacitación y efectivos programas de control de confianza.

Los especialistas señalaron que para erradicar las viejas mañas de los policías mexicanos de todos los niveles se necesita cambiar la preparación, remuneración y expectativas.

Lo fundamental no es el modelo, sino las personas que integran los cuerpos de policía. Tiene que ser un profesional y sólo lo es cuando tiene garantizado el puesto y una remuneración que le sirva; nadie se hace rico trabajando en la policía, pero sí que (lo que gana) le sirva para vivir con su familia dignamente, que puedan comer, expuso Iñaki Osés Zurbano, agregado del Ministerio del Interior en la embajada de España en México.

Marcos Pablo Moloeznik Gruer, investigador de la Universidad de Guadalajara (UdeG), criticó que el gobierno federal centre el cambio de modelo policial en la creación de una policía única por entidad federativa y olvide la base que es el recurso humano. ¿Qué es más importante, que tengamos una policía única o que el policía goce de estabilidad y seguridad laboral?, preguntó el especialista.

²⁶ Castillo García, Gustavo y la Jornada Jalisco. “Equivocado, querer crear en México una policía única, aseveran especialistas”, en *La Jornada*, sección política, México, miércoles 06 de octubre de 2010, Nota periodística tomada de la Dirección Web:

<http://www.jornada.unam.mx/2010/08/06/index.php?section=politica&article=007nlpol>

La cosa no pasa por discutir si el modelo policial tiene que ser centralizado o descentralizado, porque finalmente no existen modelos policiales químicamente puros y adaptables en cualquier circunstancia y lugar, agregó el investigador.

Samuel González, quien se desempeñó como titular de la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada de la Procuraduría General de la República entre 1997 y 1999, apuntó que desaparecer las policías municipales es un error, ya que son esos agentes, los de corporaciones estatales, los que detienen en flagrancia a más de 90 por ciento de los delincuentes.

...

La inteligencia de este país no se ha dado cuenta que el problema central de la inseguridad y la violencia es la ineficiencia del Ministerio Público, y ello no tiene nada que ver con la policía municipal.

la presidenta de la Asociación de Municipios de México, Azucena Olivares Villagómez, alcaldesa de Naucalpan, estado de México, puso sobre la mesa que 90 por ciento de los alcaldes del país se oponen a la desaparición de las corporaciones municipales, y pidió a las autoridades federales que antes de extinguirlas se agoten los recursos de profesionalización y capacitación, porque esos agentes policiacos no son los responsables de la violencia e inseguridad. Pugnamos por una coordinación entre todos los niveles de gobierno.

En este primer día de trabajos, el gobernador de Jalisco, Emilio González Márquez, vicepresidente de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago), declaró que su posición en cuanto a desaparecer las policías municipales es que no puede darse a rajatabla ni por imposición de decisiones centralistas, ya que la problemática no es igual en todos los estados ni municipios.

...”

Analiza Senado mexicano propuesta sobre policías estatales²⁷

“Con la percepción de apoyo dentro de medios políticos nacionales opositores, el Senado analizará desde hoy una propuesta del ejecutivo federal para establecer la subordinación única a los gobernadores de las corporaciones policiales locales.

...

La propuesta de cambios a cuatro artículos de la Constitución no elimina las estructuras de las policías municipales, pero propone que su subordinación sea al gobernante de cada demarcación y no a los alcaldes de los ayuntamientos.

...

²⁷ Albisu, Félix. “Analiza Senado mexicano propuesta sobre policías estatales”, en *Noticias de Prensa latina*, México, jueves 07 de octubre de 2010, Nota periodística tomada de la Dirección Web:

http://www.prensalatina.cu/index.php?option=com_content&task=view&id=226883&Itemid=1

En su argumentación del proyecto también se hace mención a supuestos por los cuales la Policía Federal deba asumir de manera excepcional los mandos de las policías estatales y municipales.

...

Añadió que esa reforma es una de las mas importantes planteadas para hacer frente y derrotar al crimen organizado, debido a que las policías municipales son los más vulnerables, localizables.

... manifestó que el nuevo modelo de organización policial permitirá garantizar por igual la seguridad pública en todo el país, en tanto consideró que se trata de una exigencia ciudadana que no puede ser pospuesta por más tiempo.

Las primeras reacciones de la mayor fuerza de oposición política del país, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), indican la posibilidad de que, en principio, sea avalada la propuesta presidencial.

Los diputados del PRI Emilio Chayffet y Humberto Benitez dijeron a medios nacionales de difusión que respaldan la iniciativa del gobierno federal, siempre que no se eliminen las policías municipales.

Por su parte, Eruviel Avila, alcalde del poblado municipio de Ecatepec (vecino Estado de México) y presidente de la Federación Nacional de Municipios, lamentó que la reforma no fuera consensuada con los presidentes municipales.

Junto al apoyo a la iniciativa del ejecutivo de los senadores del partido oficialista Acción Nacional, el legislador de la formación Verde Ecologista Pablo Escudero reprochó al gobierno llegar muy tarde al Senado con la reforma policial.

...”

Analizarán modelo de policía única en el país²⁸

“**México.-** Los presidentes de las comisiones de la Defensa Nacional y Derechos Humanos, Ardelio Vargas y Rubén Moreira, analizarán la propuesta de la Conago para crear la policía única y unificar la fuerza pública en las 32 corporaciones estatales.

El diputado del PRI, Ardelio Vargas Fosado, afirmó que implantar un modelo de policía única estatal permitirá ordenar y eficientar a las corporaciones, lo que a su vez propiciará los cambios pertinentes para que el Ejército retorne a los cuarteles a sus funciones.

“Ese es uno de los caminos que tenemos que seguir para eficientar el trabajo de las policías locales, lo que permitirá que el Ejército vaya retornando o yéndose a auxiliar a otras regiones del país y regresar a sus funciones”,...

Consideró que “la actual modalidad de las policías municipales es inoperante pues no brinda poder de reacción ante el combate contra el crimen organizado, ya que existe una dispersión impresionante entre los mandos”.

²⁸ Notimex, “Analizarán modelo de policía única en el país”, en *Milenio*, lunes 04 de octubre de 2010, Nota periodística tomada de la Dirección Web: <http://www.milenio.com/print/415549>

Además de que no se cuenta con un perfil unificado “no podemos capacitarlo porque no tienen perfiles homogéneos y carecen de equipamiento”,...

Igualmente, se optimizarán los recursos del presupuesto, evitando así los subejercicios en la materia como los hay en el actual Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Vargas Fosado, afirmó que analizarán la propuesta de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) para determinar el cambio en las corporaciones, lo que sería darle continuidad a la estrategia contra el crimen organizado que el gobierno federal emprendió.

..., sostuvo el diputado del Partido Revolucionario Institucional (PRI), “para que desde el reclutamiento y preparación se “blinde” a los elementos ante cualquier riesgo de corrupción a estas corporaciones”.

La corrupción es un riesgo no sólo en las policías municipales, está en todos los niveles, hay policías federales, militares y funcionarios,...

“El crimen organizado tiene una capacidad de corrupción impresionante y debemos hacer una policía que tenga un espíritu de cuerpo, con arraigo para se sientan orgullosos de pertenecer a ese cuerpo de seguridad”.

..., el también diputado del PRI, Rubén Moreira Valdez, dijo que la propuesta se debe tomar en cuenta, toda vez que la situación de inseguridad que reina en el país exige soluciones a la brevedad, y además, se deben tomar en consideración las opiniones de los alcaldes.

“Que se analice a la luz de las experiencias en el mismo país y en otras épocas de nuestra nación y experiencias internacionales, y que se escuchen a los presidentes municipales, pues en todo caso es una reforma al Artículo 115 constitucional”.

Afirmo que una medida inmediata en el combate contra el crimen organizado es que el Ejército regrese a los cuarteles, “porque no le corresponden tareas de seguridad pública, esa tarea es de las policías”,...

Un elemento a discusión es que si las policías municipales son ineficientes para el combate al narcotráfico.

La respuesta es, sí porque no están hechas para esto, si ése es el parámetro sobre el cual se requiere medir la eficiencia de los municipales, pues creo que no es correcto”.

Policía Única divide opiniones en Tamaulipas²⁹

“Nuevo Laredo, Tamps. La iniciativa del presidente Felipe Calderón, que propone la creación de una policía única, cuyo mando esté en los gobiernos estatales, debe ser analizada bien para prever las consecuencias que pudiera tener al interior de los municipios, coincidieron políticos, empresarios y comerciantes al ser entrevistados por separado.

²⁹ “Policía Única divide opiniones en Tamaulipas”, en *Yahoo Noticias*, jueves 07 de octubre de 2010, Nota periodística tomada de la Dirección Web: <http://mx.news.yahoo.com/s/07102010>

Para la diputada federal por Nuevo Laredo, Cristabell Zamora, tal iniciativa debe ser muy bien analizada, porque bajo las condiciones actuales de organización, poco podrán hacer las policías estatales y municipales en el combate a la inseguridad, ya que es una competencia exclusiva del gobierno federal.

Reconoció que la esfera de competencia tanto de las policías estatales como de las municipales, son muy reducidas en el combate al crimen organizado, por lo que “es un tema que debe ser discutido de manera amplia, para ver el impacto presupuestal que puede representar”,...

...
...
...

Emilio Girón Fernández de Jáuregui, presidente de la Cámara de Comercio local, mencionó que no conoce el fondo de tal propuesta, pero señaló que crear una policía única no funcionará, ya que se violaría la autonomía municipal.

“Pienso que a cada estado y cada municipio se le debe dar su propio mando en materia de policía, porque se caería en un centralismo y no habría autonomía propia de las policías municipales”,...

Tamaulipas es uno de los estados en el país que cuenta con policías municipales en cada uno de sus 43 municipios”.

La propuesta contempla la modificación a artículos de la Constitución y otorga facultades a los gobernadores para el control de las policías y la designación de su titular³⁰

“Los partidos políticos de Colima ven con reservas las virtudes y beneficios que pudieran traer el mando único policial en cada entidad federativa, conforme a la iniciativa de reforma constitucional firmada por el presidente Felipe Calderón.

La propuesta contempla modificación a los artículos 21, 73,115 y el 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y otorga, entre otras cosas, facultades a los gobernadores del control de las policías y la designación de su titular.

La coordinadora de la bancada priista en el Congreso estatal, Itzel Ríos de la Mora, consideró peligroso que esta única quite autonomía a los estados.

Consideró importante que la iniciativa establezca que no se contraponga la coordinación de los estados y la federación, pero que “no se quiera quitar la autonomía a los estados porque sería peligroso”, pues podría traer grandes problemas.

³⁰ Quiles, Alfredo. “La propuesta contempla la modificación a artículos de la Constitución y otorga facultades a los gobernadores para el control de las policías y la designación de su titular”, en *El Universal*, México, miércoles 06 de octubre de 2010, Nota periodística tomada de la Dirección Web:
http://www.eluniversal.com.mx/notas/vi_714242.html

Respecto a que de acuerdo a la propuesta las policías estatales dependerían del gobernador, señaló que no se puede responsabilizar a una sola persona, de la seguridad, sino que debe haber solidaridad en la coordinación: “quiero entender que se trate de una coordinación y no de una subordinación”.

...
...
...

“En estados como Yucatán, Veracruz y Oaxaca, recientemente se ha demostrado que los mandatarios han metido las manos en las contiendas por sus institutos políticos”,...

“Si tiene a su favor (el gobernador) esta policía única, creo que podría tener consecuencias graves para el camino de la democracia sobre todo”.

...”.

Casi Mil 1200 presidentes municipales en contra de la creación de la policía única³¹

“Morelia, Michoacán. Los titulares de casi Mil 1200 gobiernos municipales que integran la Asociación de los Municipios de México se pronuncian en contra de la creación de la policía única.

Azucena Olivares Villagómez, presidente de la Asociación de Municipios de México señaló que “el 90 por ciento de los presidentes municipales no los quieren porque la iniciativa inició con la desaparición de los policías municipales”.

Los presidentes municipales dicen que se debe buscar que no se afecte la autonomía municipal.

La presidente de la Asociación de Municipios de México agregó que “es necesario que salga un modelo policial dentro pero que no deteriore las atribuciones municipales”.

...”.

Policía única no será solución definitiva contra crimen organizado: Chuayffet Chemor³²

“El diputado Emilio Chuayffet Chemor (PRI) refirió que el mando único de policía que propone el Ejecutivo “no será la solución total” para enfrentar el crimen organizado y el narcotráfico, por lo que también se habrá de reforzar a los cuerpos policiacos a nivel municipal y estatal para actuar con eficiencia contra las organizaciones delictivas. El legislador afirmó que para tener avances importantes

³¹ Caballero, Eliseo. “Casi Mil 200 presidentes municipales en contra de la creación de la policía única”, en *Mi Morelia*, miércoles 06 de octubre de 2010, Nota periodística tomada de la Dirección Web: http://www.mimorelia.com/imprime_notas.php?id=56517

³² El Observador Diario. “Policía única no será solución definitiva contra crimen organizado: Chuayffet Chemor”, en *El Observador Diario*, México, miércoles 06 de octubre de 2010. Nota periodística tomada de la Dirección Web: www.elobservadordiarario.com/titulares/214

en el tema de seguridad a nivel nacional, se debe fortalecer de manera eficiente la lucha contra el crimen organizado mediante la capacitación de las policías estatales y municipales, además de establecer un mando único.

“Hay que mantener, independientemente del mando único, la policía municipal. No imagino ningún ayuntamiento careciendo de los instrumentos de coacción necesarios para poner orden por simples faltas al bando de policía y buen gobierno, por ejemplo, en sus respectivos territorios”.

Chuayffet Chemor indicó que el sistema de seguridad debe funcionar en un solo frente común, donde los cuerpos de seguridad municipal, estatal y federal, estén de igual forma capacitados y preparados para enfrentar la inseguridad del país.

..., esta medida que se propone por las autoridades para garantizar la seguridad no ha cumplido con sus funciones, por ello se ha tratado de buscar nuevas soluciones, pero es necesario “evaluar las medidas que propone la actual administración”.

Duarte respalda propuesta de policía única³³

“El gobernador de Chihuahua, César Duarte Jáquez, afirmó que durante su administración concretará mejores estrategias contra el crimen organizado en coordinación con el gobierno federal, que “no necesariamente implican el envío de más efectivos militares”.

...respaldó la propuesta, del Ejecutivo para concretar una Policía única Estatal en el país, situación que ha comenzado a operar desde el miércoles pasado en esa entidad.

“Claro que apoyamos esa propuesta del Ejecutivo porque la dispersión de fuerzas genera debilidades en distintos frentes.

“Vamos comenzando a coordinarnos con el gobierno federal para revisar la eficacia de los operativos conjuntos y hemos encontrado una actitud generosa y abierta del secretario de Gobernación”,...

... ofreció impulsar una iniciativa en el Congreso del Estado para combatir la violencia, en la que se aplique cadena perpetua contra quien cometa homicidios múltiples, secuestre o extorsione...

...”

Apoya Moreira mando único; descarta policía única³⁴

El gobernador de Coahuila, Humberto Moreira señaló que está de acuerdo con el mando único policiaco, pero defiende en que disminuya recursos económicos para la administración de policías municipales.

³³ Mejía, Gerardo. “Duarte respalda propuesta de policía única”, en *El Universal*, México jueves 07 de octubre de 2010. Nota periodística tomada de la Dirección Web: http://www.eluniversal.com.mx/notas/vi_714658.html

³⁴ Robledo, Rafael. “Apoya Moreira mando único; descarta policía única”, en *El Universal*, México, jueves 07 de octubre de 2010, Nota periodística tomada de la Dirección Web: *El Universal* http://www.com.mx/notas/vi_714464.html

“El mando único es casi inmediato, sólo se transfiere a una sola persona que toma las decisiones, en el caso de la policía única llevaría a una discusión respecto a quien debe manejar el recurso que los alcaldes tienen para seguridad”,...

..., indico que los recursos que aportan las alcaldías para las policías tendrían que pasar a manos del estado y que la discusión traería demora en la toma de decisiones ya que los alcaldes difícilmente cederían la administración de esta parte de su economía.

...”.

Navarrete: mando único tiene riesgos. La iniciativa del Ejecutivo tiene “artistas filosas”, afirma.³⁵

“La iniciativa del Ejecutivo federal para crear el mando único de policías a nivel nacional “trae varias aristas filosas”, advirtió el coordinador de los senadores perredistas, Carlos Navarrete Ruiz.

Para el líder de la bancada del sol azteca, la corrupción y vicios de los elementos policiacos del país no desaparecerá “por arte de magia” con el modelo de policía única propuesto; y también consideró preocupante que el mando único esté en manos de los gobernadores.

“No es aceptable creer que sólo con la unificación del mando, el conjunto de vicios y de deficiencias que tienen las policías municipales se van a acabar por obra de magia”, dijo.

... consideró que estos puntos no pueden ser aceptados: “es una equivocación”. Y explicó que el Senado “modificará lo que sea necesario”, luego de hacer un “análisis exhaustivo” de toda la iniciativa en la Cámara alta.

No al control

... expuso que otorgar al gobernador la facultad de concentrar el control de las policías podría dar como resultado que éstos desaten su autoritarismo, pues “tendrán ahora un instrumento extraordinario para doblegar a gobiernos municipales del más diverso signo político”.

“Una concepción de que la policía municipal en todo el país es una policía penetrada por el crimen y por la delincuencia, mal equipada, con malos salarios, sin coordinación y sin controles de calidad, y pensar que ese diagnóstico se va a modificar sólo porque se tenga un mando estatal en cada entidad de la República, es una equivocación”, declaró el senador.

...”.

¿Peligro o esperanza?³⁶

“En forma por demás inesperada y sorpresiva, un verdadero descontón dirían en mi barrio, el titular formal del Poder Ejecutivo, Felipe Calderón Hinojosa, volvió a poner

³⁵ Michel, Elena. “Navarrete: mando único tiene riesgos”, en *El Universal*, México, lunes 11 de octubre de 2010. Nota periodística tomada de la Dirección Web: http://www.wluniversal.com.mx/nación/vi_181109.html

³⁶ Bátiz, Bernardo. “¿Peligro o esperanza?”, en *La Jornada*, sección Opinión, México, lunes 11 de octubre de 2010, Nota periodística tomada de la Dirección Web: <http://www.jornada.unam.mx/2010/10/11/index.php?section=opinion&article=027a1pol>

en circulación la perversa acusación en contra del dirigente político Andrés Manuel López Obrador, infundio creado por mercenarios extranjeros muy bien pagados, inventores del calificativo peligro para México. A muchos les ha parecido imprudente o inoportuna la alusión a la calumnia del 2006, que tanto daño hizo a nuestra sociedad; a mi parecer, Calderón se está pasando de listo y que lo que busca, al recordar la canallada de la guerra sucia, en la que él mismo participó, es distraer al pueblo mexicano con una cortina de humo que oculte otros temas sin explicación ni excusa.

En este momento en México hay varios temas fundamentales para nuestro futuro, puestos en la mesa de la opinión pública independiente, pero por lo visto el presidente en funciones optó por impulsar al centro del debate nacional un asunto distractor de la atención, siempre agobiada por el bombardeo de imágenes, comentarios en voz engolada o francamente a gritos en las pantallas de televisión y en los micrófonos de la radio.

Enumero algunos de estos temas, que deberían de ser el centro de la atención y que la maniobra de Calderón pretende ocultar. Uno es el de la entrega, que es un regalo, a Televisa-Nextel, a través de la ya famosa licitación 21, de la concesión de una parte muy importante del espectro radioeléctrico, mediante un pago muy por debajo de su valor real.

Tan grave es el asunto, tan comprometedor para el titular formal del Ejecutivo, que un panista *sui generis*, como es el legislador del mismo Partido Acción Nacional Javier Corral, se ha sumado y en momentos ha capitaneado el señalamiento de la arbitrariedad, del atraco, sobre el que no se han dado explicaciones convincentes.

Otro tema que requiere la atención de la ciudadanía es el proyecto de reformas constitucionales y legales para consumar, finalmente, la intentona que lleva ya dos sexenios, y que se resume en la propuesta de establecer una policía única para todo el país, atropellando la autonomía municipal e incumpliendo flagrantemente el pacto federal so pretexto del miedo cultivado y de la violencia descontrolada.

Lo que se quiere con esta propuesta, urdida desde el gobierno anterior e impuesta ya en parte, es crear una fuerza armada central, bajo el mando directo de un jefe que sólo reporte y dependa del presidente de la República. Ya de por sí la policía federal parece cada vez más una policía represiva de los años del fascismo europeo o del gobierno militarista de Pinochet; imaginémosla en un poco tiempo, cerca del cambio de gobierno, como una unidad armada, centralizada y rígida, a disposición de una sola persona, Felipe Calderón Hinojosa.

El tercer tema que en mi opinión pretende soslayarse y ocultarse tras las declaraciones distractoras es identificado en los medios como el *michoacanazo*, acción policiaca con fines políticos, detenida por varios jueces por conducto de sus resoluciones, al sostener, correctamente, que grabaciones anónimas y testigos encubiertos no son suficientes para acusar a nadie. Precisamente fue la Policía Federal la que en forma atropellada y violenta irrumpió en oficinas públicas del estado de Michoacán para detener en sus centros de trabajo a varios alcaldes, al procurador del estado y a otros servidores públicos sorprendidos y que ni se escondían ni se ocultaban.

Si eso sucede cuando el mando policiaco nacional no está aún en unas solas manos, qué será cuando una especie de zar contra la delincuencia sea quien pueda dar órdenes, fundadas o no, a todos los cuerpos policiacos del país. Nadie estará a salvo.

La intentona de Calderón será inútil, es torpe y obvia, pero no por ello debe dejarse pasar sin más; la verdad es que si al llamado peligro para México se le hubiera reconocido su triunfo en las elecciones de 2006, a estas alturas cuando menos dos refinerías estarían ya funcionando en el país, el sistema ferroviario se encontraría en proceso de rehabilitación, los índices de impunidad irían a la baja y con el ahorro que se obtuviera, como sucedió en la ciudad de México, obras públicas y programas de desarrollo social se estarían multiplicando en todo el territorio nacional.

Ante el desastre en el que nuestra patria se encuentra, resbalando cada vez más en la pendiente de la violencia, la inseguridad, la deshonestidad, la crisis educativa, el abandono del campo, el desempleo y la abismal desigualdad social que padecemos, López Obrador ciertamente no representa ningún peligro para México: por el contrario, el movimiento por él encabezado, que se extiende cada vez con más amplitud y es aceptado por millones, es la única esperanza de un cambio de fondo. Desde luego ningún peligro para México, como lo cree o simula creer Calderón; por el contrario, la esperanza de un cambio profundo a partir del voto popular, de la organización, del trabajo y con base en principios. Nada de violencia, sí mucho valor civil, constancia, congruencia y liderazgo popular”.

CONCLUSIONES GENERALES

A través de una iniciativa de reforma Constitucional, presentada por el Ejecutivo Federal el 7 de octubre del 2010 ante el Senado, se proponen una serie de nuevas dinámicas en el ámbito de seguridad pública, especialmente lo que corresponde a la actual estructura de las agrupaciones policiacas en los tres niveles de gobierno, y la forma en que habrán de coordinarse entre éstas, aunque en la iniciativa se propone más que una coordinación, una sujeción de las locales, especialmente las municipales a la Federación, centralizando de esta forma el actuar de todos los niveles y mandos policiacos, a través de la implementación del mando único policial, así como a sistemas de certificación.

Se hace referencia también de figuras tales como la corresponsabilidad, distribución de competencias y concurrencia entre instituciones policiales, las bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública, policías estatales con mando único y acreditación de policías municipales y metropolitanas.

Haciendo una retrospectiva de la regulación constitucional, en el tema de Bando de Policía municipal, se advierte la forma diametralmente opuesta en la argumentación empleada, ya que mientras que las reformas constitucionales que le dieron vida señalan la necesidad de un avance y desarrollo democrático del municipio, dista mucho de las razones que hoy en día se dan, las cuales eminentemente corresponden a tiempos más violentos, así como a una descomposición general del sistema de seguridad nacional, viéndose posiblemente implicación como colateral, vulnerado nuestro actual estructura del sistema federal.

A nivel formal se propone un modelo de policía, sin embargo, no se especifican las formas en la que la Secretaría de Seguridad Pública Federal habrá de tener que actuar específicamente, omitiéndose un diagnóstico de su situación y problemática actual; los especialistas en la materia realizan cuestionamientos más profundos, tanto de forma teórica, en el sentido de lo que se espera de determinado modelo policiaco, así como de las actuales críticas a la iniciativa en cuestión.

FUENTES DE INFORMACIÓN

- Carrillo Prieto, Ignacio. “Policía y Estado Democrático de Derecho”. Editorial Porrúa, México, 2004. pp. (43-47) y (197-203).
- Ortiz Ortiz Serafín, “Función policial y seguridad pública”, McGRAW-HILL, 1998, p.89-92.
- Suárez de Garay, María Eugenia. “Los policías: una averiguación antropológica”. ITESO y Universidad de Guadalajara, México, 2006 pp. (447-461).
- Mosso, Ruben. “Envía el Ejecutivo iniciativa de Policías de Mando único al Congreso”, en *Milenio*, México, miércoles 06 de octubre de 2010. Nota periodística tomada de la Dirección Web: <http://milenio.com/print/546940>
- López, Horacio. “Calderón no tiene un diagnóstico completo sobre las policías municipales Fenamm”, en *Milenio*, México, miércoles 06 de octubre de 2010, Nota periodística tomada de la Dirección Web: <http://milenio.com.print/547361>
- Gómez Ricardo y Michel, Elena. “Tras darle entrada formal, el presidente de la Mesa Directiva, Francisco Arroyo, turnó la propuesta a las comisiones de Estudios Legislativos, de Puntos Constitucionales y de Seguridad Pública”, en *El Universal*, México, jueves 07 de octubre de 2010, Nota periodística tomada de la Dirección Web: http://eluniversal.com.mx/notas/vi_714535.html
- Alfaro Galán, Arturo. “La Policía única en el país no terminará con la corrupción y la inseguridad: Fernández Noroña”, en *La Jornada de Oriente*, México, jueves 07 de octubre de 2010, Nota periodística tomada de la Dirección Web <http://www.lajornadaoriental.com.mx/2010/10/17/puebla/pol304.php>
- Castillo García, Gustavo y la Jornada Jalisco. “Equivocado, querer crear en México una policía única, aseveran especialistas”, en *La Jornada*, sección política, México, miércoles 06 de octubre de 2010, Nota periodística tomada de la Dirección Web: <http://www.jornada.unam.mx/2010/08/06/index.php?section=política&article=007nlpol>
- Albisu, Félix. “Analiza Senado mexicano propuesta sobre policías estatales”, en *Noticias de Prensa latina*, México, jueves 07 de octubre de 2010, Nota periodística tomada de la Dirección Web: http://www.prensalatina.cu/index.php?option=com_content&task=view&id=226883&Itemid=1
- Notimex, “Analizarán modelo de policía única en el país”, en *Milenio*, lunes 04 de octubre de 2010, Nota periodística tomada de la Dirección Web: <http://www.milenio.com/print/415549>
- “Policía Única divide opiniones en Tamaulipas”, en *Yahoo Noticias*, jueves 07 de octubre de 2010, Nota periodística tomada de la Dirección Web: <http://mx.news.yahoo.com/s/07102010>

- Quiles, Alfredo. “La propuesta contempla la modificación a artículos de la Constitución y otorga facultades a los gobernadores para el control de las policías y la designación de su titular”, en *El Universal*, México, miércoles 06 de octubre de 2010, Nota periodística tomada de la Dirección Web:
http://www.eluniversal.com.mx/notas/vi_714242.html
- Caballero, Eliseo. “Casi Mil 200 presidentes municipales en contra de la creación de la policía única”, en *Mi Morelia*, miércoles 06 de octubre de 2010, Nota periodística tomada de la Dirección Web:
http://www.mimorelia.com/imprime_notas.php?id=56517
- El Observador Diario. “Policía única no será solución definitiva contra crimen organizado: Chuayffet Chemor”, en *El Observador Diario*, México, miércoles 06 de octubre de 2010. Nota periodística tomada de la Dirección Web: www.elobservadordiarario.com/titulares/214
- Mejía, Gerardo. “Duarte respalda propuesta de policía única”, en *El Universal*, México jueves 07 de octubre de 2010. Nota periodística tomada de la Dirección Web:
http://www.eluniversal.com.mx/notas/vi_714658.html
- Robledo, Rafael. “Apoya Moreira mando único; deserta policía única”, en *El Universal*, México, jueves 07 de octubre de 2010, Nota periodística tomada de la Dirección Web: *El Universal* http://www.com.mx/notas/vi_714464.html
- Michel, Elena. “Navarrete: mando único tiene riesgos”, en *El Universal*, México, lunes 11 de octubre de 2010. Nota periodística tomada de la Dirección Web:
http://www.wluniversal.com.mx/nación/vi_181109.html
- Bátiz, Bernardo. “¿Peligro o esperanza?”, en *La Jornada*, sección Opinión, México, lunes 11 de octubre de 2010, Nota periodística tomada de la Dirección Web:
<http://www.jornada.unam.mx/2010/10/11/index.php?section=opinion&article=027a1pol>



COMISIÓN BICAMARAL DEL SISTEMA DE BIBLIOTECAS

Dip. Aarón Irizar López
Presidente

Dip. Ricardo Sánchez Gálvez
Integrante

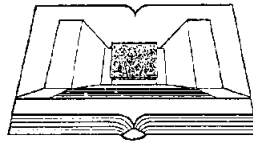
Dip. Carlos Torres Piña
Integrante

SECRETARÍA GENERAL

Dr. Guillermo Javier Haro Bélchez
Secretario General

SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS

Lic. Emilio Suárez Licona
Secretario



CENTRO DE DOCUMENTACIÓN, INFORMACIÓN Y ANÁLISIS

Dr. Francisco Luna Kan
Director General

DIRECCIÓN DE SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

Dr. Jorge González Chávez
Director

SUBDIRECCIÓN DE POLÍTICA INTERIOR

Mtra. Claudia Gamboa Montejano
Investigadora Parlamentaria
Subdirectora

Lic. Sandra Valdés Robledo
Lic. Arturo Ayala Cordero
Asistentes de Investigación

C. Miriam Gutiérrez Sánchez
Auxiliar de Investigación