



LXI LEGISLATURA  
CÁMARA DE DIPUTADOS



COMITÉ  
Centro de Estudios de Derecho e  
Investigaciones Parlamentarias

# MEMORIA

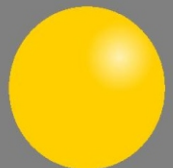
MESA REDONDA

# MANDO ÚNICO POLICIAL

9 de Febrero de 2011

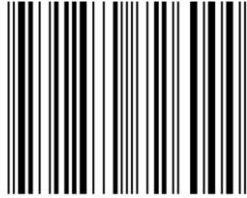
MARTÍN BARRÓN CRUZ  
JOSÉ MARÍA CERNA DE LA GARZA  
OMAR FAYAD MENESES  
SAMUEL ANTONIO GONZÁLEZ RUIZ  
CARLOS QUINTANA ROLDÁN  
MARÍA EUGENIA SUÁREZ DE GARAY

SERIE AMARILLA  
TEMAS POLÍTICOS Y SOCIALES



**SERIE AMARILLA**  
TEMAS POLÍTICOS Y SOCIALES  
**MANDO ÚNICO POLICIAL**  
9 DE FEBRERO DE 2011  
MEMORIA

ISSN 1870726-2



Derechos Reservados:

© Marzo de 2007

La reproducción parcial o total de este libro, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados, dará lugar a las sanciones previstas por la ley.

El contenido del trabajo de investigación que se publica, así como las impresiones y gráficas utilizadas, son responsabilidad del autor, lo cual no refleja necesariamente el criterio editorial





**PRESIDENTE DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS**

Dip. Jorge Carlos Ramírez Marín

**JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA**

**PRESIDENTE**

Dip. Josefina Vázquez Mota

**INTEGRANTES**

Dip. Francisco Rojas Gutiérrez

Dip. Armando Ríos Piter

Dip. Juan José Guerra Abud

Dip. Pedro Vázquez González

Dip. Reyes Tamez Guerra

Dip. Pedro Jiménez León

**SECRETARIO GENERAL**

Dr. Guillermo Javier Haro Bélchez

**SECRETARIO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS**

Lic. Emilio Suárez Licona

**SECRETARIO DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS**

Ing. Ramón Zamanillo Pérez



**COMITÉ DEL CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E  
INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS**

**PRESIDENTE**

Dip. Omar Fayad Meneses

**SECRETARIOS**

Dip. Guadalupe Pérez Domínguez

Dip. Ezequiel Rétiz Gutiérrez

Dip. Víctor Manuel Castro Cosío

**INTEGRANTES**

Dip. José Oscar Aguilar González

Dip. Fermín Gerardo Alvarado Arrollo

Dip. María del Rosario Brindis Álvarez

Dip. Gerardo Del Mazo Morales

Dip. Fernando Ferreyra Olivares

Dip. Sonia Mendoza Díaz

Dip. Ma. Teresa Rosaura Ochoa Mejía

Dip. Arturo Santana Alfaro

Dip. Francisco Saracho Navarro

Dip. Pedro Vázquez González

**DIRECTOR GENERAL DEL CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E  
INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS**

Lic. César Becker Cuéllar

# CONTENIDO

<b>PRESENTACIÓN</b>	9
<b>I. CEREMONIA DE INAUGURACIÓN</b>	
PALABRAS DE INAUGURACIÓN POR EL LIC. CÉSAR BECKER CUÉLLAR, DIRECTOR GENERAL DEL CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS	11
<b>II. PARTICIPACIONES - PONENCIAS</b>	13
<b>II.1. MTRO. MARTÍN BARRÓN CRUZ</b>	
PROFESOR INVESTIGADOR DEL INACIPE	15
<b>II.2. DR. SAMUEL ANTONIO GONZÁLEZ RUIZ</b>	
CATEDRÁTICO DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNAM	39
<b>II.3. DRA. MARÍA EUGENIA SUÁREZ DE GARAY</b>	
DIRECTORA DE LA OFICINA DE INVESTIGACIÓN Y REFORMA POLICIAL INSYDE	47
<b>II.4. DR. CARLOS QUINTANA ROLDÁN</b>	
CATEDRÁTICO DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNAM	61
<b>II.5. DIP. OMAR FAYAD MENESES</b>	
PRESIDENTE DEL COMITÉ DEL CEDIP	71
<b>II.6. DR. JOSÉ MARÍA CERNA DE LA GARZA</b>	
PROFESOR INVESTIGADOR DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM	81
<b>III. ANEXOS</b>	91
<b>PRIMERO:</b> ARCHIVO FOTOGRÁFICO	93
<b>SEGUNDO:</b> CURRÍCULUM VITAE DE PONENTES	105

## PRESENTACIÓN

El Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP), publica en su Serie Amarilla de temas Políticos y Sociales referente a la mesa redonda: “Mando Único Policial”, la cual se llevó a cabo el día 9 de Febrero de 2011, en la Cámara de Diputados.

Con el objetivo de que esta mesa redonda contara con diferentes ópticas las cuales pudieran enriquecer los trabajos que se desprende de la agenda legislativa, en este panel se contó con la participación de: Mtro. Martín Barrón Cruz, Profesor Investigador INACIPE; Dr. Samuel Antonio González Ruiz, Catedrático de la Facultad de Derecho de la UNAM; Dra. María Eugenia Suárez de Garay, Directora de la oficina de Investigación y Reforma Policial INSUDE; Dr. Carlos Quintana Roldán, Catedrático de la Facultad de Derecho de la UNAM; Dr. José María Serna de la Garza Profesor Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

El CEDIP, con este tipo de trabajos, busca aportar mayores elementos para las actividades que realizan los legisladores, así como contribuir al fomento de una cultura parlamentaria, entre docentes, alumnos y sociedad en general.

Esperando que la presente, sea de utilidad para la realización de diversos proyectos y trabajos legislativos y académicos, el CEDIP se complace en presentar la memoria de la mesa redonda: “Mando Único Policial”.

**Lic. César Becker Cuéllar**

Director General del Centro de Estudios de  
Derecho e Investigaciones Parlamentarias





## **I. CEREMONIA DE INAUGURACIÓN**

Lic. César Becker Cuellar  
Director General del CEDIP  
Versión Estenográfica

Miércoles 9 de febrero de 2011  
SEDE: Auditorio Aurora Jiménez de Palacios;  
Edificio E, de la Cámara de Diputados



## CEREMONIA DE INAUGURACIÓN

Lic. César Becker Cuéllar

### **El Director del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias: César Becker Cuéllar**

Señoras y señores, muy buenos días. Honorables integrantes del presidium. En primer lugar quiero agradecer muy cumplidamente la participación de todos los ponentes esta mañana.

El asunto que nos congrega es por demás importante para la vida de las instituciones de nuestro país; no solamente está vinculado con aspectos fundamentales de la lucha contra la delincuencia, contra la organización y la distribución de competencias, sino que también está vinculado con el federalismo esencialmente y con el municipalismo.

No es poco interrelacionar temas de tan grande trascendencia para la República, se nos vienen o vienen a nuestras mentes, momentos cruciales de las definiciones fundamentales de este país, para ser una República Central o una República Federal. Nos vienen a la mente las luchas reiteradas por fortalecer al municipio en México; sin duda alguna están presentes en nuestras vidas diarias, las preocupaciones por la seguridad pública, que amenaza en volverse un tema de Seguridad Nacional. Están en nuestras mentes y están en las preocupaciones de los padres de familia y de toda la sociedad en general.

Por eso este tema es fundamental. Este tema es de esos pocos temas donde vincula la estructura política con la estructura social y donde se pone en evidencia o no nuestra voluntad por vivir en un estado de derecho. Por eso queremos agradecerles a todos los ponentes y a las instituciones que representan, que vengan aquí directamente a ilustrar con sus opiniones a los legisladores, y, que a través del Canal del Congreso que amablemente nos graba pueda ser difundido al resto de los parlamentarios mexicanos, como a la comunidad en general.

El señor Diputado Omar Fayad Meneses, por mi conducto, les hace llegar un afectuoso saludo, quien en breve estará con nosotros, como ustedes

saben, el diputado también es gente enterada de estos temas y habremos de esperar su mensaje.

Por lo que formulo a ustedes esta explicación y debemos iniciar nuestra mesa redonda con tan conspicuos participantes.

Agradezco mucho a los diputados que nos acompañan esta mañana; esta es la muestra más fehaciente del interés de los legisladores, por temas como éste. Además debo informales, que muchos nos han pedido por adelantado las *Memorias* o la *Versión Estenográfica* de lo que se diga en esta mesa. Por lo tanto, señores ponentes, una vez más a todos ustedes nuestro agradecimiento y damos inicio a esta mesa.

Habíamos comentado que estará dividido en tres ponencias y un periodo de preguntas y respuestas. Habrán de distribuirse una serie de fichas, de tal manera que ustedes sean tan amables de anotar la pregunta, dirigida a cada uno de los ponentes y ellos seleccionarán, al concluir todas las exposiciones, aquellas a las que deseen darle respuesta y esperamos que aquellas que no tenga respuesta hoy por la mañana, habrán de tenerlo por vía Internet. Por lo que les solicitamos que en la ficha donde anoten ustedes su pregunta, sean tan amables de poner también su dirección electrónica.

Por lo tanto le damos el uso de la palabra de esta mesa a nuestro moderador el maestro Juan Carlos Cervantes Gómez, y con la representación del señor Diputado Omar Fayad Meneses, presidente de nuestro Comité, damos formalmente inaugurada esta mesa redonda.

Muchas gracias

## **II. PARTICIPACIONES – PONENCIAS**



**II.1. MTRO. MARTÍN BARRÓN CRUZ**  
Profesor Investigador del INACIPE





## **ENREDOS CONTRA LA INSEGURIDAD: LA POLICÍA ÚNICA ESTATAL**

### ***a) La falta de claridad***

Ante el panorama de violencia que priva en México desde hace un par de años con insistencia se hablaba de crear una policía nacional, la propuesta fue descartada. Pero, como el ambiente de violencia — fundamentalmente aquella ligada al narcotráfico— parece no descender y se ha incrementado, tal y como el propio gobierno federal ha dado a conocer: en 2010 hubo 15,273 ejecuciones y en lo que va presente sexenio el número de muertos, en torno a la lucha entre las diversas organizaciones delictivas suma 34,612.

Este panorama provocó desde el mes de marzo del 2010, la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) se ha pronunciado en crear la llamada Policía Única Estatal, la propuesta fue presentada por el gobernador de Nuevo León, con el argumento de que se impulsaría un “modelo policial que privilegie el mando único en las entidades federativas, es decir, que los Estados absorban las capacidades policíacas de los Municipios para integrar un solo cuerpo, que pueda haber una mejor coordinación que privilegie la homologación de la capacitación, del equipamiento, que privilegie también los esfuerzos de investigación, de análisis, de inteligencia y el poder lograr al final del día una policía científica que pueda realizar mediante la investigación, prevención”;<sup>1</sup> a ella se han sumado otros gobernadores argumentando que: “nos parece oportuna, conveniente, y que se da en el marco de este escenario de intranquilidad, de insatisfacción que hay entre la sociedad ante las expectativas que se han tenido para mejorar la seguridad pública y que sin duda no se han cubierto”.<sup>2</sup>

El análisis que da sustento a la propuesta de la CONAGO emana del análisis realizado por la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública, del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (TECM) y el Centro de Investigación y Docencia Económicas

---

1 Aprueba Conferencia Nacional de Gobernadores propuesta del Gobernador de Nuevo León para la conformación de una Policía Estatal única, 23 de marzo de 2010, página web nl.gob.mx.

2 Palabras del Gobernador Enrique Peña Nieto, El informador, año XVII, núm. 224, marzo de 2010, página web elinformadoranalitico.net.

(CIDE) que lleva por título “Reforma al modelo policial: tres modelos para discusión”,<sup>3</sup> el cual posteriormente se presentó de manera íntegra bajo el nombre de “Fortalecimiento Institucional para la Seguridad Pública: opciones para la Reforma Policial. Documento de discusión para el Sistema Nacional de Seguridad Pública”,<sup>4</sup> en ambos documentos se indica que los problemas críticos para la seguridad pública son:

- Lógica delictiva más compleja.
- Cadenas transversales de delincuencia organizada y común.
- Mayor sofisticación delictiva apoyada en redes financieras y círculos sociales y económicos.
- Arraigo de delitos comunes de alto impacto.
- Zonas del país con alta incidencia delictiva, carencia de autoridad y vigencia del Estado de Derecho.
- Alto nivel de impunidad.
- Debilidad institucional de corporaciones de seguridad y procuración de justicia.
- Corporaciones atomizadas y dispersas.
- Asignación de facultades y funciones ineficiente y mal comprendida.
- Prácticas policiales inerciales y no planificadas sin criterios y métodos uniformes.
- Infiltración, cooptación, corrupción, protección y hasta uso de estructuras de policía para proteger y realizar delitos.
- Ausencia de políticas de prevención del delito.
- Proceso de transición de la Reforma inconcluso.
- Ineficacia de la procuración de justicia y la reinserción social.
- No se termina la adopción del modelo policial de selección, capacitación y certificación.
- Sistema de bienestar policial no se ha llevado a la práctica.
- Proceso de certificación de confianza lento e ineficiente.
- Limitaciones del modelo 3 policías.
- Pulverización de mandos y falta de coordinación.
- Desigualdad en calidad institucional de las policías y en la

---

3 Reforma al Modelo Policial: Tres Modelos para Discusión, Presentación resumida para CONAGO, México, 3 de marzo de 2010.

4 “Fortalecimiento Institucional para la Seguridad Pública: opciones para la Reforma Policial. Documento de discusión para el Sistema Nacional de Seguridad Pública”, Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública, del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (TECM) y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), mayo 26 de 2010.

calidad de los servicios de seguridad pública prestados en el país.

- 400 municipios no tienen policía.
- Sistema de coordinación inoperante.
- Insuficiencia e inoperatividad de acuerdos de coordinación.
- Desconfianza generalizada entre los cuerpos de policía.
- Coyuntura limita articulación de acciones.

Sin embargo, hay algo latente en la propuesta la mezcla entre funciones de prevención, investigación, persecución y procuración de justicia. Es decir la falta de claridad en cada uno de los aspectos de la seguridad pública.

Por otro lado, dentro de las diversas opiniones, que ha generado la propuesta, hay algunas que manifiestas que al unificar las policías se podrá ordenar el trabajo de las instituciones ya 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 (...) 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”.<sup>5</sup>

Algunos de los argumentos para justificar la propuesta se ha señalado que las policías unificadas existen y funcionan en países como Canadá, España, Alemania, Colombia, Francia y Chile entre otros, donde las corporaciones policiales unificadas (sea en el ámbito nacional o local) funcionan.<sup>6</sup>

Así, es necesario apuntar, que en algunos de los países a los cuales se hace alusión de que el sistema de policía unificada funciona es necesario que se conozca de manera amplia, puntual y precisa cuál es la organización de los cuerpos policiales; por ejemplo:

#### a. Francia

1. Policía Nacional.
2. Gendarmería Nacional.
3. Policía Municipal.

---

5 Palabras de Ardelio Vargas Fosado, presidente de la comisión de Defensa Nacional en la LXI legislatura, El Diario de Coahuila, Analizarán modelo de policía única, lunes 05 de abril de 2010.

6 Para un análisis de las corporaciones de policía en Europa se puede revisar el libro de Jean-Claude Monet. Policías e sociedades na Europa, Sao Paulo, Editora da Universidade de Sao Paulo, 2006; y de András Kádár. Police in transition, Budapest, Central European University Press, 2001.

Además, existe un área que realiza funciones de policía judicial.<sup>7</sup>

**b. Alemania**

1. Policía territorial de seguridad.
2. Policía móvil.
3. Policía fluvial.
4. Policía de investigación criminal.

Estos organismos conforman la policía de los Länder. A su vez los cuerpos federales son:

1. La Oficina Federal de la Policía Criminal.
2. Policía Federal de Fronteras.

Además, existen diversas instancias que regulan la coordinación e integración entre las corporaciones policiales, donde las instancias federales sólo actúan de manera complementaria y por requerimiento de los *länder*.

**c. Canadá**

1. Gendarmería Real.
2. Policías provinciales (p.e. Ontario y Quebec)
3. Policía de Toronto.
4. Policía de Montreal.
5. Policías Municipales.

Es sistema policial en Canadá es complejo ya que hay numerosos factores que provocan falta de uniformidad en la ratio policial de las diferentes provincias.

**d. España**

1. Guardia Civil.

---

7 “El sistema policial francés se caracteriza por dos elementos principales, el centralismo y el dualismo. La policía es una policía de Estado, que depende de la autoridad exclusiva del poder central (ejecutivo) y su prioridad es el mantenimiento del orden público. Tiene como finalidad actuar y reprimir las manifestaciones de desorden y el ataque a las normas jurídicas. Una consecuencia de la centralización política y administrativa que data del antiguo régimen, es que ha conservado marcadamente su dimensión coercitiva, al margen del régimen republicano (...) por el carácter dual existen a la vez dos policías diferentes, si no por el marco jurídico de sus acciones, si por el estatus, la historia, la organización y el funcionamiento” es decir la Policía Nacional y la Gendarmería. François Dieu. “Les expériences françaises de police de proximité” en Revista Catalana de Seguretat Pública núm. 10, junio de 2002. Experiències de gestió de la seguretat: des dels models de proximitat a l'ús de la tecnologia, p. 13.

Además, hay que revisar Jean-Louis Loubet del Bayle. Police et politique, Paris, L'Harmattan, 2006; Jean-Louis Loubet del Bayle. Guide des recherches sur la police, Paris, Publications du CERP, 1987; Jean-Louis Loubet del Bayle. Police et société, Paris, Presses de l'Institut d'Etudes Politiques de Toulouse, Edité au CERP, 1988; Jean-Louis Loubet del Bayle La Police. Approche socio-politique, Paris, Editions Montchrestien, 1992; Sebastian Roché. Réformer la police et la sécurité. Les nouvelles tendances en Europe et aux Etats-Unis, Paris, Odile Jacob, 2004 y Sebastian Roché. Police de proximité. Nos politiques de sécurité, Paris, Seuil, 2005.

2. Cuerpo Nacional de Policía.
3. Policías Autonómicas (Ertzaintza, Mossos d'Esquadra, Foral).
4. Municipal (decisión de los ayuntamientos).<sup>8</sup>

Por lo que toca al caso español éste “se sitúa por una parte en la tradición heredada del modelo francés; y por otra, en cambio, en el marco de un Estado compuesto que reconoce la posibilidad de creación de policías autonómicas. Dichas policías no son tampoco de reciente creación, sino que en algunos casos hunden sus raíces históricas en el Antiguo Régimen. En el ámbito estatal encontramos que, por razones esencialmente históricas y corporativas, se mantienen dos grandes cuerpos policiales de naturaleza distinta, civil y militar”.<sup>9</sup>

Entonces es visible que en los países citados sí existe una policía municipal, la cual en algunos casos se organiza por decisión de los ayuntamientos o comunas. Además, algunas de las corporaciones citadas siguen un régimen estrictamente militar es decir que depende del Ministerio de Defensa y no del Interior. Las diferencias incluso pueden ser aún mayores cuando se revisan los procesos de formación los cuales son mucho más extensos que en nuestro país, donde en promedio un policía se forma en 3-4 meses, mientras que en los países citados puede tardar un par de años. Al mismo tiempo, en la formación policial se establecen criterios deontológicos que señalan que “los principales objetivos de la policía, en una sociedad democrática regida por el principio de la preeminencia del derecho (...donde) las operaciones de policía deben llevarse siempre a cabo de conformidad con el derecho interno y las normas internacionales aceptadas por el país. La legislación que rige la policía debe ser accesible a los ciudadanos y suficientemente clara y precisa; llegado el caso, debe completarse con reglamentos claros igualmente accesibles a los ciudadanos. El personal de policía está sometido a la misma legislación que los ciudadanos ordinarios; las únicas excepciones a este principio sólo pueden justificarse para asegurar el buen desarrollo del trabajo de la policía en una sociedad democrática (...) la policía debe organizarse de tal forma que sus miembros disfruten del respeto de la población como profesionales encargados de hacer aplicar la ley como prestatarios de servicios (...) el servicio de policía debe beneficiarse de una independencia operativa suficiente frente a otros órganos del Estado en el cumplimiento de las

---

8 J. Barcelona Llop (Ed.) Régimen de la Policía Local en el Derecho estatal y autonómico, Barcelona, Editorial Bosch, 2003; F. Carrillo “El modelo policial español y la descoordinación policial” en E. Linde y J. Pérez (Eds.) La coordinación de las policías, Madrid, UNED, CCOO y Colex, 2003.

9 Vicenç Aguado I Cudolà. “Estudio preliminar: La seguridad como sistema al servicio de la ciudadanía”, en Revista Catalana de Seguretat Pública, núm. 16, 2006, p. 14.

tareas que le incumben y de las cuales debe ser plenamente responsable”.<sup>10</sup>

*b) Y...cuál es el modelo policial*

Con lo anterior queda de manifiesto que no se puede trasladar de manera íntegra un modelo de policía a otro país, sino que dependerá de una multiplicidad de factores a tener en consideración para ver qué aspectos son útiles y cuáles no. Así, hay algo evidente que se olvida al momento de las propuestas en el país ¿cuál es el modelo a seguir? Pues, en principio hay que definir y fundamentar sobre si la labor policial será eminentemente proactiva o bien simplemente reactiva —o bien la combinación de ambas—. La razón es que una vez que se elija y decida el tipo de función que realizará la policía, se tendrá que desarrollar el modelo sobre el cual la policía trabajará, ya que existen diversos modelos policiales identificados, a saber:

1. Comunitarios.
2. Dispensa de servicio.
3. Vigilancia.
4. Proximidad.
5. Mínima.
6. Arbitrario.
7. Autoritario.
8. Legalista.
9. Dinámico.
10. Resolución de problemas.
11. Inteligencia.
12. Militarizado.

Es importante advertir que cada uno de ellos tiene particularidades que si bien, en algunos casos, se pueden fusionar o combinar, en otros sería casi imposible porque son antagónicos.<sup>11</sup>

Incluso en el documento del TECM y del CIDE no se hace alusión, ni siquiera se mencionan este tipo de modelos y menos aún no hay referencias a sus características. Esto es evidente en la parte que se indica “Modelo de dos policías”, realizado a partir de los documentos emitidos por la SSPF,

---

10 Recomendación 10 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre el Código Europeo de Ética de la Policía, adoptada por el Comité de Ministros el 19 de septiembre de 2001, en la 765ª reunión de los Delegados de los Ministros.

11 Manuel Ballbe. “Modelos policiales comparados”, en Seguridad y estado autonómico, VIII Seminario Duque de Ahumada, Ministerio de Justicia e Interior, Madrid, 1996.

donde se indica que le objetivo del modelo es:

- a. Integrar las 2,022 corporaciones municipales en 31 corporaciones estatales de policía.
- b. Mejorar la calidad de vida de la población al combatir los delitos de mayor frecuencia e impacto: robo, secuestro, extorsión y homicidio.
- c. Frenar la evolución criminal en todo el país.
- d. Optimizar la aplicación de recursos públicos.
- e. Mejorar perfil del policía municipal.
- f. Fortalecer capacidad institucional a nivel local para combate a la delincuencia.
- g. Acelerar transformación del modelo de seguridad pública.
- h. Impulsar coordinación entre instancias para eficaz combate a la delincuencia y protección policial.
- i. Adoptar una perspectiva integral.
- j. Estandarizar salarios.
- k. Asegurar suficiencia de recursos en todo el país.
- l. Garantizar a Alcaldes el uso de la fuerza pública para gestión del gobierno municipal.

Entonces, es evidente que por ninguna parte hay una propuesta sustentada en lo que es un modelo policial. Afirmación que se comprueba con la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP), la cual entro en vigor el 2 de enero de 2009, y que establece en su artículo 75 que para el mejor desempeño de su desempeño las instituciones de policía desarrollarán las funciones de inteligencia, prevención y reacción. Esta división forma el “modelo” policial actual que debe regir en el país; el cual de conformidad con la Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSPF), se encuentra en el Sistema Integral de Desarrollo Policial (SIDP) que está orientado a la consolidación del servicio civil de carrera policial, bajo los siguientes rubros:

- Incorporación de policías con perfil de investigador dentro de la Policía Federal.
- Impulso a la prevención del delito.
- Fortalecimiento de la investigación policial.
- Homologación de métodos, procesos y procedimientos policiales conforme a estándares internacionales.
- Impulso a la participación ciudadana en la evaluación del desempeño policial.

- Control de confianza para el ingreso, la permanencia y la promoción policial en todas las corporaciones policiales.
- Modernización de los sistemas de operación policial con el aprovechamiento de las nuevas tecnologías.
- Capacitación y especialización permanente.<sup>12</sup>

Como es visible este no es un modelo teórico, sino simple y llanamente son aspectos organizacionales. Por tanto, ni la SSPF sabe cuáles son las bases teóricas de cómo debe implementarse un modelo policial, lo cual es bastante grave, pues es el órgano rector de la seguridad en el país. Vale la pena entonces preguntar ¿Dónde está el modelo policial?

Por tanto, hay que preguntar ¿a más dos años de entrada en vigor de la LGSNSP ya fracasó el modelo policial? Y si ya fracasó ¿cuáles fueron —o son— las razones para cambiar el modelo? Ya que en la propuesta de suprimir a las corporaciones policiales de los municipios, poco más de 2,000, se argumenta que son las más vulnerables y donde la delincuencia organizada, en especial la vinculada al narcotráfico, ha logrado penetrar de manera frontal.

Finalmente, en cualquier modelo policial que se intente aplicar necesariamente se tiene que contemplar el ámbito municipal. Lo importante es que a pesar de la crisis en la cual se encuentran sumidos los cuerpos de policía —incapacidad policial— es indispensable implementar formas de actuación policial —centralizadas y descentralizadas— más cercanas a la sociedad; es decir, que la ciudadanía confíe en la policía para poder combatir las nuevas modalidades de la delincuencia organizada. Ante todo esto, el reto es grande para poder cambiar las corporaciones policiales mexicanas, mientras no se tenga un diagnóstico que incluya el análisis académico y se combine con el operativo.

### ***c) Caos policial***

Un problema vinculado al modelo policial es ¿A qué tipo de policía nos referimos? o ¿A cuál nos referimos? ¿Cuáles son? En principio hay que señalar que existen dos grandes tipos de policía:

- Investigadora y
- Administrativa o de Seguridad.<sup>13</sup>

---

12 Tercer Informe de Labores, Secretaría de Seguridad Pública Federal, México, SSPF, 2009, p. 71.

13 Pero, tal y como señalan Dammert y Bailey, “por un lado se pueden diferenciar por el ámbito de acción, así pueden ser nacionales (como Carabineros de Chile o la Policía Nacional de Colombia), regionales (en aquellos países federales como México, Brasil y Argentina), e incluso locales (algunos



En el caso de nuestro país la LGSNSP establece que habrá una policía de investigación (inteligencia), una de prevención y otra de reacción. Entonces quiere decir que las dos últimas citadas son una policía administrativa y la otra de seguridad. Además, se indica que el nivel académico de las tres será distinto, pues para ser policía de investigación, conforme al SIDP, se requieren estudios de licenciatura; para ser policía de prevención es requisito indispensable tener estudios de educación media superior (bachillerato) y para ser policía de reacción tan sólo es necesaria la educación básica.<sup>14</sup>

Por lo que atañe a las actividades de la policía de investigación su actuación es posterior a la ocurrencia de un ilícito y cuando se fue víctima por delitos o de hechos violentos. Es decir está condicionada a la incidencia delictiva y está estrechamente vinculada al sistema de procuración de justicia, por lo cual su labor tiene estrecha relación y a la vez está condicionada al trabajo del Ministerio Público. Y respecto a la policía de seguridad o administrativa tiene por objeto proteger la vida, la integridad física y la seguridad de las personas. Es decir, es la responsable de garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades, prevenir el delito y preservar el orden público.<sup>15</sup>

Hoy en día la noción de policía de investigación parece la panacea en las propuestas gubernamentales. Esto se debe al brutal desconocimiento de la

---

municipios y grupos étnicos cuentan con fuerzas policiales propias). Por otro lado, de acuerdo a sus objetivos específicos encontramos instituciones dedicadas únicamente a la investigación policial (como la policía judicial de Córdoba) o aquellas dedicadas a la prevención y control de la criminalidad”. Lucía Dammert y John Bailey. “Reforma policial y participación militar en el combate a la delincuencia. Análisis y desafíos para América Latina” en Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, año 19, núm. 1, 2005, pp. 133-152.

14 Aunque parezca intrascendente o reiterativo, es importante señalar que a la policía de seguridad también se le denomina como policía preventiva, de orden público, auxiliar o municipal y se distingue de la ministerial (judicial) en razón de que su principal objetivo es investigar los eventos delictivos. A pesar de esta apreciación y distinción no hay consenso en la doctrina jurídica respecto de los conceptos, ya que hay quien sostiene que la investigación del delito es una función administrativa que se inscribe en el ámbito de la justicia penal. O bien, hay quien niega que la función de la policía judicial es en realidad una actividad estrictamente de policía; otros señalan que la finalidad de la policía judicial es la represión, mientras que para la de seguridad es la prevención, por lo cual una es administrativo-judicial y otra administrativa-ejecutiva. Para profundizar se puede revisar Paolo Tonini. *Polizia giudiziaria e magistratura, profili storici e sistematici*, Milano, Giuffrè, 1979; Achille Chiappetti. *L'attività di polizia, aspetti storici e dogmatici*, Padova, Antonio Milani, 1973; José Cafferata. *Policía judicial*, Córdoba. Marcos Lerner Editor, 1985.

15 A decir de Palmieri, tal distinción obedece a una perspectiva clásica “de análisis de las funciones policiales (que) establecen una división entre las actividades de seguridad o preventivas, anteriores a la comisión del delito, y las que se vinculan con la represión de los delitos y están destinadas a buscar pruebas que permitan establecer la responsabilidad, mediante un juicio penal, sobre un hecho delictivo ya ocurrido”. Gustavo Palmieri. *Investigación criminal*. Serie Temas y Debates en la Reforma de la Seguridad Pública, Washington Office on Latin America (WOLA), s/f. Introducción.

ciencia de la policía, pues en nuestro país a este tipo de policía se solía llamar “policía judicial”. Sin embargo, hoy en la mayor parte de los estados de la República se le conoce como “policía ministerial” o “policía de investigación ministerial”. Cualquiera que sea la denominación, esta policía es la llamada “policía científica”. La acepción en México ya se usaba en 1923, la prueba más palpable de ello es la obra de Carlos Roumagnac García que lleva por título *Elementos de Policía Científica*, obra que formó parte del material bibliográfico de la Academia de Policía.<sup>16</sup>

A pesar de este antecedente el concepto entró en el ostracismo, pero, hace unos decenios, algún iluminado recuperó de dotar a los cuerpos de policía de las herramientas científicas para la investigación y se convirtió en bandera para lograr realizar cambios en las corporaciones policiales. El desinterés provino, quizá, porque la labor de policía de investigación se encuentra supeditada a las disposiciones, instrucciones y líneas que el Ministerio Público, como responsable único de la investigación, le indica a la policía. Es decir, la capacidad de investigación de la policía ministerial es mínima, por no decir que nula, ya que sólo cumple con las órdenes que el Ministerio Público le señala, con ello no se afirma que la policía no realice actividades reales de investigación, sino que las acciones son muy precarias, insuficientes y limitadas.<sup>17</sup>

Por tal motivo, este tipo de policía debe ser motivo de una seria reflexión, porque la experiencia revela que suele ser el talón de Aquiles de los “sistemas de justicia penal conformados con un sincero criterio axiológico [...] la policía judicial, igual que la policía en general, no es un mal necesario del cual la humanidad podrá llegar a prescindir, como suelen verla en su utopía algunos abolicionistas del sistema represivo. Por el contrario, cabe suponer que en un estado de derecho ocupe un puesto destacado en la lucha contra la criminalidad y contribuya así a la defensa de la paz social,

---

16 Roumagnac, Carlos. *Elementos de policía científica*. México, Botas, 1923. E la portada del texto se indica que el autor es profesor de la Escuela Científica de Policía de México. La obra de Roumagnac recupera en esencia el contenido del Manual de Instrucción Jurídica de Hans Gross, el cual fue publicado por el propio Roumagnac en 1901 bajo el título *Compendio de instrucción judicial para uso de los funcionarios de la policía judicial*. México. Escuela Correccional.

17 De la relación de subordinación entre Ministerio Público y policía existen diversos problemas. La experiencia demuestra que no hay una correcta relación cuando el Ministerio Público es incapaz de guiar adecuadamente la actividad policial, con lo cual se corre el riesgo de que la policía genere sus propios criterios de política criminal e, incluso, puede condicionar el ejercicio de la acción penal a intereses personales. Esto se presenta cuando la policía ha creado su propia esfera de poder que en México fomentó las relaciones basadas en el clientelismo y con ello las acciones de corrupción. En la práctica puede existir el Ministerio Público que ejerce un control sobre la actividad de la policía de investigación, pero, también, hay policías que ante la poca experiencia o incapacidad del Ministerio Público logran controlar gran parte del quehacer ministerial.

sin menoscabo de libertades y garantías ciudadanas”.<sup>18</sup>

Parte de este argumento se sustenta en que la finalidad de la policía de investigación consiste en recolectar, interpretar, analizar y evaluar información útil para el cumplimiento de las funciones ministeriales, por lo cual debe realizar las diligencias necesarias para el esclarecimiento de los hechos que se investigan, analizan o estudian; por tanto debe practicar las diligencias técnicas para comprobar científicamente los hechos objeto de investigación; obtener información y practicar las pruebas necesarias para identificar plenamente a los autores o partícipes de hechos punibles.

Así, se puede definir que la actividad de la policía de investigación es esclarecer hechos delictivos. Lo anterior se puede lograr mediante la recolección de información, producto de la propia función, pero que tendrá que sustentarse y convalidarse con la labor científica de los servicios periciales.

Ahora bien, es notoria la diferencia entre los dos tipos de policía, entonces ¿por qué pensar en la unificación, si las labores están perfectamente bien definidas? Incluso los diversos procesos de reforma policial que se efectuaron hace más de una década, por ejemplo en América Central, intentaron:

- Separar las fuerzas policiales y las fuerzas de seguridad, y delinear claramente las funciones y la jurisdicción de cada una de ellas en una sociedad democrática;
- Someter el funcionamiento de la policía a un sistema de controles internos y normas, para evitar detenciones arbitrarias de personas, el abuso de detenidos o sospechosos, el uso excesivo de la fuerza y la actividad extrajudicial de la policía;
- Fortalecer la capacidad de investigación de la policía, particularmente de las unidades de detectives, reduciendo de ese modo la probabilidad de que la policía recurra a medidas coercitivas o a la confesión forzada para resolver delitos; y
- Reducir y controlar la corrupción policial.<sup>19</sup>

Si bien en otras latitudes del mundo, han logrado transformar el desempeño policial, se han efectuado cambios hacia una policía más sagaz,

---

18 José Tijerino. “Policía Judicial: una perspectiva latinoamericana” en Revista Ciencias Penales, marzo 1994, año 5, núm. 8.

19 “La reforma policial y el Estado de Derecho en América Central” en Un Informe Especial de WOLA, octubre, 2006.

de acuerdo a Waller, quien afirma que hoy “en sus patrullas tienen computadoras portátiles y otros aparatos de comunicación como celulares y radios. Van armados con pistolas y Tasers —pistolas que dan toques eléctricos—. Les gustan los lemas como “proteger y servir” —quizá la SSPF debería de ser menos obvia con su lema, el cual es el título de un libro—,<sup>20</sup> y hacer discursos acerca de las bondades del trabajo con la comunidad (...y más aún hoy) muchos padres que querían que sus hijos estudiaran para ser abogados, ahora prefieren que sean oficiales de policía, a los que ven como ciudadanos rectos y confiables. En cambio, la imagen de los abogados no es muy buena estos días”.<sup>21</sup> Como se puede apreciar, la referencia que realiza Waller se aleja de manera abismal de la percepción y concepción que hoy se tiene de la policía en nuestro país, y parece más una utopía.

Pero a pesar de la referencia, el autor citado señala que pareciera un axioma creíble que entre más policías existan, se detendrá la delincuencia. Sin embargo, establece que no se cuestiona “si de hecho, más policías previenen la delincuencia”. La respuesta que brinda de manera general es: No. A tal efecto, relata que en Estados Unidos el Consejo Nacional de Investigación “revisó los estudios de la relación entre el número de oficiales y los niveles de criminalidad, para concluir que la mayoría de las investigaciones muestran que el aumento de policías no disminuye el delito”.<sup>22</sup> Por lo cual Waller sugiere que la efectividad de las acciones policiales está en relación directa con el modelo que se adopte para “combatir” el delito. A esto le llama “policía inteligente”, la cual “en resumen, más no es mejor, pero más sagaz sí lo es”.<sup>23</sup> Entonces, ¿cuál es el modelo policial a adoptar por parte de la policía mexicana para ser realmente efectiva?

#### ***d) Problemática jurídica a resolver***

La propuesta de la CONAGO por supuesto que no está exenta de las críticas. Quizá los primeros afectados son los propios municipios, por lo cual la Asociación de Autoridades Locales de México, el 4 de junio de 2010, emitió un comunicado donde señalan que “la seguridad pública no es un asunto exclusivo y de responsabilidad únicamente del gobierno federal y de los estados, ya que los municipios son un actor importante para una

---

20 El libro al que me refiero es el de Cees de Rover. *Servir y proteger: una policía profesional y capacitada es clave en situaciones de violencia*, Comité Internacional de la Cruz Roja, Ginebra, 1995.

21 Irving Waller. *Menos represión. Más seguridad. Verdades y mentiras acerca de la lucha contra la delincuencia*, México, INACIPE/ILANUD, 2007, p. 99.

22 Cfr. NRC (National Research Council), *Fairness and effectiveness in policing: The evidence*, Washington, Wesley Skogan (ed.) National Academies Press, 2004, pp. 224-225.

23 Waller, Irving, *Menos...*, Op., cit., p. 10.

efectiva ejecución de nuevas políticas

Públicas (...y que será) el Congreso de la Unión será quien deberá aprobar las reformas constitucionales para adecuar nuestro marco normativo”.<sup>24</sup>

En este contexto, la propuesta tendrá que superar como principales escollos, los siguientes:

1. La fragilidad de la autonomía de los municipios. Esta constituye uno de los elementos fundamentales que rigen el sistema federalista del país. Por tanto, se tendrá que realizar un nuevo cambio en la Constitución Política del país, algo en lo cual los legisladores son expertos, pues en menos de un siglo han realizado poco más de 500 modificaciones a la misma; pero, igual suerte tienen que correr las Constituciones Estatales, con lo cual se tendrá que abrogar o derogar todos los Bandos de Policía y Buen Gobierno de los aproximadamente 2,441 municipios que existen en el país. Entonces el escollo jurídico se salva fácilmente pues nuestro legisladores son verdaderos expertos en cambios “fast track” de leyes.
2. Si bajo la nueva LGSNSP los policías municipales no cumplen con los requisitos establecidos ¿serán dados de baja? Y conforme al nuevo marco jurídico no podrán ser reinstalados ¿qué pasará con ellos? La razón es que se argumenta que tienen nexos con la delincuencia organizada y al quedar desempleados de manera formal será más fácil pasarse del lado contrario o bien se les dará alguna alternativa laboral.
3. Bajo la propuesta las policías estatales serán las responsables de la seguridad pública en cada entidad. Pero, ¿son inmunes a la delincuencia organizada? ¿cómo lograr que no se infiltren los delincuentes en las corporaciones?
4. Si la Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSPF) elaboró un diagnóstico para realizar tal petición ¿cuáles son los argumentos teóricos y prácticos que les llevó a elaborar el planteamiento de desaparición de las mismas?

Por lo que corresponde a los Bandos de Policía cabe señalar que la cultura del Bando proviene de la época colonial. La emisión del mismo era

---

<sup>24</sup> El comunicado lleva por título “32 Policías Estatales con mando único, sin la desaparición de las policías municipales”, Asociación de Autoridades Locales de México, 4 de junio de 2010, se puede consultar en página web [aalmac.org.mx](http://aalmac.org.mx).

una de las competencias del cabildo de cada ciudad o pueblo. Bajo el nombre de policía se expedían leyes, reglamentos y bandos que concernían a la administración del Estado, y que buscaban afirmar e incrementar su poder. El objetivo declarado era hacer buen uso de sus fuerzas y procurar la felicidad de los súbditos. En una palabra, se requería la explotación adecuada del comercio, la hacienda, la agricultura, el descubrimiento de minas, las maderas, los bosques, etcétera. Todo ello interesaba al Estado, y dependía de la inteligencia con que estas cosas fuesen administradas que se lograría la felicidad de los vecinos, y como tal el responsable del cumplimiento de ello era el cabildo.<sup>25</sup>

Es decir, históricamente el concepto y las funciones de la policía iban encaminados a ejercitar actividades de gobierno que permitieran salvaguardar la seguridad del pueblo. Por ello había que estimular la convivencia social, asegurar el abasto de víveres, garantizar la pureza del agua y el aire, señalar las características de las obras públicas y de la vivienda particular, regular el tráfico mercantil, vigilar la salud pública y la salubridad de bebidas y alimentos.

Es en este sentido, por ejemplo el *Discurso sobre la Policía de México* (1788) abarcaba áreas como la salud pública; se incluía el abasto de carnes de toro, carnero y cerdo; las prácticas de desangrar y desollar a los animales; el abasto de pan; la provisión de agua potable y, en consonancia, el mantenimiento de las fuentes públicas e interiores y las cañerías, así como a los encargados de transportarla: los aguadores. En contraposición, encontramos las acequias, zahúrdas, albañales, pozos artesianos y la limpieza de las mismas a fin de evitar el miasma. Igualmente el Discurso aborda la construcción de casas y calles. Era importante mantenerlas en perfecto estado de limpieza, ante el temor de brotes epidémicos, los cuales fueron un severo problema durante el período colonial. La razón de ello era que en la ciudad existían innumerables puestos de venta de comestibles en plazas y parajes públicos (parece que la Ciudad de México poco ha cambiado).

Dentro de los distintos Bandos que se publicaron —no sólo en la historia colonial, sino hasta hace algunos años— se establecían las medidas de policía relativas a edificios ruinosos, sitios eriazos y muladares de la capital; sobre aguadores, cargadores; para la fabricación de adobes; de albañales; para la matanza de perros; para el alumbrado público; para las armas de munición; para la limpieza, barrido y aseo de la ciudad, de ríos y acequias; de las fondas y figones; de los bagajes: de bebidas prohibidas; de los

---

25 Juan E. Von Justi. *Ciencia del Estado (Elementos Generales de Policía)*, Toluca, INAP/IAPEM, 1996.

papalotes; de juegos públicos de billar y dominó; de cementerios; de coches y carruajes. En fin, de toda una gama de la regulación de aspectos económico—sociales. Es decir, éstas eran las competencias y funciones que debía cumplir la policía.

Otro ejemplo, de las atribuciones que tenía la policía, lo encontramos en el Reglamento de 1811, en plena conflagración bélica, donde se establecía que las funciones del policía eran: cuidar del sosiego y tranquilidad pública; saber qué gentes llegan de fuera a esta capital: dar pasaporte a los que salgan de ella; evitar todo desorden público; celar y perseguir las casas sospechosas, y dar al gobierno cuantas noticias puedan interesar al bien común, practicando por sí y sus dependientes las diligencias oportunas, y avisando los señores jueces mayores de cuartel las cosas graves que por ellos puedan remediarse (...) cuidar que se (...) observen los bandos de buen gobierno (...) el señor superintendente de policía recibirá por sí mismo las declaraciones de los reos y testigos, sin poder fiar de modo alguno esta función a sólo el escribano que tuviese asignado (...) hará de noche las rondas que su prudencia le dictase (...) el objeto principal de estas rondas, que por si haga el señor superintendente o que encargue a los demás subalternos, será la observancia de los bandos de buen gobierno (...) y de perseguir por sí o por medio de los empleados en este ramo, a los vagamundos y mendigos, procurando aprehenderlos para dar a cada uno el destino correspondiente a su aptitud y demás circunstancias.<sup>26</sup>

Pero una vez concluida la guerra de Independencia e instaurado el Consejo de la regencia del Imperio Mexicano, se presentó un Proyecto de Policía para la Ciudad de México. Este documento señalaba que: la policía verdadera escuela de la sociedad e inseparable compañera de un gobierno (...) liberal, debe merecer la primera atención, para ser vivificada bajo un sistema cierto desconocido hasta ahora en Nueva España. Trescientos años de un gobierno opresor, bárbaro e impolítico, sólo ha podido perpetuar la ignorancia y la grosería en un pueblo (...) y hace parecer la capital del Imperio Mexicano, un sótano de inmundicia, un país bárbaro, una ciudad inculta. México puede compararse a una hermosa matrona llena de andrajos y muy sucia [...] que fastidia en extremo por su asquerosidad esta ciudad tan abandonada, no hay duda que podría ser la metrópoli del mundo (...) si la policía llega a poner su sello en su recinto. Este importantísimo ramo bien estimado de los pueblos cultos, como despreciado de los

---

26 Reglamento de policía. Expediente formado en virtud de mandato del Excmo. Cabildo de esta N. C., para constancia de los puntos de la nueva policía que dentro se contienen. Archivo Histórico del Distrito Federal (AHDF), Ayuntamiento de la Ciudad de México, Policía en general 1802-1811, t. 3, exp. 173, vol. 3629.

bárbaros.<sup>27</sup>

Estos ejemplos sirven para ilustrar que las actividades de la policía preventiva (municipal) han cambiado muy poco a lo largo de la historia. Pero la idea del bando incluso entre los políticos generó enorme confusión, al no saber la utilidad de los mismos. Un claro ejemplo de ello se encuentra al revisar los famosos “Bandos” emitidos por la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal entre los años 2000 y 2006; o bien en la Ley de Justicia Cívica. Lo más importante de esta descripción es que nos muestra la enorme diferencia que existe entre la policía municipal con la policía de investigación, cosa que las autoridades no quieren ver en la propuesta de la policía única estatal.

### ***e) ¿Naufragó el SUBSEMUN?***

La propuesta de la CONAGO y de la SSPF parte de la premisa que las policías municipales son extremadamente corruptas y por tanto hay que desaparecerlas. Sin embargo, es necesario detenerse para saber el número de policías que existen en el país, a fin de poder comprender el impacto que tal medida podría tener. Así, de acuerdo con los datos proporcionados por el titular de la SSPF en enero de 2010,<sup>28</sup> se indica que en territorio nacional la fuerza policial se distribuye de la siguiente manera:

<b>TIPO POLICÍA</b>	<b>ELEMENTOS</b>
SSPF	32,357
PGR	4,298
Estatal Preventiva	198,897
Ministerial Estatal	26,495
Municipal	160,967
Total	423,014

---

27 El proyecto proponía remodelar, en su totalidad, la traza que tenía la Ciudad de México, para “facilitar la pronta construcción de las obras que se proponen es este Proyecto de Policía, es indispensable acudir a un préstamo de un millón de pesos, que se pagará dentro de 10 años“. AHDF, Ayuntamiento de la Ciudad de México, Policía en General, vol. 3630, exp. 203. Dicho proyecto fue impreso el 5 de noviembre de 1821, por Mariano Ontiveros. Uno de los problemas centrales de la seguridad en la capital, era “que continuamente se cometen por la noche los más atroces crímenes por malhechores que disfrazados con el uniforme militar y prevalidos de que son asistentes u ordenanzas, andan por las calles sorprendiendo a los pacíficos ciudadanos a quienes asesinan o hieren por robarlos (...) se ha servido resolver, para evitar que estos desórdenes (...) que por ningún motivo se concedan licencias“. Circular firmada por Francisco Molinos del Campo. AHDF, Ayuntamiento de la Ciudad de México, Policía-Seguridad, vol. 3689, exp. 11, 10 fs. 1823

28 Los datos se proporcionaron en el documento Informe del Estado de la Seguridad Pública en México, SSPF, 21-01-10, en la comparecencia del Secretario de Seguridad Pública, Genaro García Luna, en la Cámara de Diputados.



Entonces y de acuerdo a la propuesta de la CONAGO, hay dos opciones:

- a. Fusionar casi 161 elementos de policía municipal a las policías estatales.
- b. Dar de baja, por sus vínculos con la delincuencia (organizada o común) a 161 elementos, con lo cual se genera desempleo, o bien que se integren a las filas de la delincuencia, pues se presume que ya tienen contactos con ella.

Pero esto no es todo, ya que si la idea de la CONAGO es reforzar y robustecer la policía de investigación, entonces el problema es mayúsculo, ya que de acuerdo a la normatividad y criterios que se emplean para conformar este tipo de policía, es indispensable contar con estudios a nivel licenciatura. Así, se genera otro problema a partir del nivel de estudios de los policías, el cual es:

<b>NIVEL</b>	<b>ELEMENTOS</b>
Analfabeto	8,037
Educación Básica	287,649
Educación Media Superior	105,753
Subtotal	401,439
Educación Superior	19,035
Total	420,474
Diferencia	2,540

Por tanto, la cifra de policías que hay que dar de baja, por no cumplir con el requisito de estudios, asciende a más de 400 mil. Así, la delincuencia organizada y común tendrían más miembros en sus filas. ¿Esta es la propuesta de la CONAGO, generar más desempleo y un incremento en la delincuencia?

Quizá una de las formas para abatir el rezago, en las corporaciones policiales, fue que desde 2007 se estableció, en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio Fiscal del 2008, el Subsidio para la Seguridad Pública en los Municipios y Demarcaciones del Distrito Federal (SUBSEMUN), la intención del mismo era mejorar la infraestructura y los equipos, para con ello eficientar las labores operativas, mediante el uso de nuevas tecnología y servicios de telecomunicaciones; así como, programas de profesionalización y evaluación del personal operativo adscrito a las áreas de seguridad pública Municipal. Por lo cual, en 2008, se destinaron

poco más de 3,589 millones de pesos, para que 135 municipios hicieran uso de esos recursos. La intención de dicho Subsidio era coadyuvar en atender de manera efectiva los problemas de inseguridad.<sup>29</sup>

Para el año 2009 el presupuesto asignado, a través de la SSPF, al SUBSEMUN fue superior a los 4,137 y se distribuirían entre 206 municipios.<sup>30</sup> Sin embargo, para el año 2010 hay una modificación sustantiva —aunque los recursos asignados son igual al año anterior—, pues ya no es la SSPF la quien emitió las reglas de operación sino fue la Secretaría de Gobernación, la que publicó las Bases para la elegibilidad de municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal para la asignación de recursos del Subsidio para la Seguridad Pública de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal y las Reglas de Operación del Subsidio para la Seguridad Pública de los Municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (SUBSEMUN).<sup>31</sup> A pesar de esto, hay que decir que en los últimos 3 años se han asignado casi 12 mil millones de pesos a dicho programa.

Por lo cual hay que preguntar, ¿Con tales cifras no se ha logrado transformar las corporaciones de policía municipal? O bien ¿Cómo es imposible hacer un cambio verdadero en las policías, entonces la solución más sencilla es eliminarlas? ¿Cuál será el costo de la extinción de las corporaciones policiales municipales? ¿Es más barato desemplear que educar? Si la propuesta de la CONAGO es desaparecer a las policías municipales ¿Es un reconocimiento implícito de que fracasó el SUBSEMUN?

#### ***f) Colofón. Propuesta policial...sin sustento***

Si la autoridad señala que hay un aumento de la violencia y la delincuencia en el país, y que para abatir estos dos aspectos es necesario un nuevo esquema policial, entonces es necesario debatir en torno al “rol cada vez más central en la gobernabilidad” de la policía; pero, al igual que en otros países la tendencia “ha generado un incremento en la dependencia gubernamental de las policías, principal institución encargada del orden y la estabilidad pública. Sin embargo, este papel protagónico no se ha visto complementado por un cambio institucional que conlleve mayores niveles

---

29 Los recursos que se destinan al programa SUBSEMUN se obtienen del Presupuesto de Egresos de la Federación que otorga a la Secretaría de Seguridad Pública Federal, además del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) que son recursos asignados a los Estados y, por último, del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN).

30 Hay que advertir que los municipios tienen que cumplir con diversos requisitos, así en el Diario Oficial de la Federación, del 15 de enero de 2009, se publicaron las Bases de Elegibilidad para la Asignación de los Recursos del SUBSEMUN.

31 Ambos documentos fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación en enero de 2010, el primero de ellos con fecha 15 y el segundo el día 29 respectivamente.

de profesionalización y eficacia. Por el contrario, la utilización excesiva de la fuerza, la corrupción y la participación en actos delictivos son elementos cotidianos en prácticamente todos los países” de América Latina.<sup>32</sup>

Pues, desde inicios de la década de 1990, América Latina entró en un proceso de instauración de reforma policial. La cual retomó experiencias aplicadas tanto en Europa como en Estados Unidos donde había “importantes cambios en aspectos de la función y doctrina policial” —y en la mayoría de las ocasiones no se tomaron en cuenta las diferencias abismales que existen entre países de distinta región geográfica—. Las primeras reformas, de acuerdo con Dammert, se realizaron en dos vertientes:

- La capacidad operativa (eficiencia y eficacia de la policía).
- Sobre la responsabilidad democrática (las respuestas de la policía al control político y a su respeto por los derechos civiles y humanos).

Con estas se buscaba “aumentar los mecanismos de fiscalización y control de las instituciones policiales, no sólo en términos de actuación en el marco de la ley sino también por la eficacia y eficiencia de las iniciativas desarrolladas. Estos cambios fueron revisados en Latinoamérica, donde el incremento de la sensación de inseguridad, la corrupción y la ineficacia de la acción policial mostró la necesidad de cambios profundos en su doctrina y gestión”.<sup>33</sup>

A su vez hay que decir que tales cambios procedían, a su vez, de tres procesos paralelos, a saber:

- a. El proceso de democratización;
- b. El incremento de la delincuencia, exacerbado por la sensación generalizada de inseguridad o temor público y;
- c. La transformación del Estado-Nación.

Con todo ello se pretendía dar respuesta al reclamo de la ciudadanía ante la enorme desconfianza, no sólo, en torno a la policía, sino hacia otras instituciones responsables de la justicia. La exigencia social se debía fundamentalmente a la falta de profesionalización, corrupción y poca eficiencia de los cuerpos de policía, lo cual ocasionaba vulneración de las

---

32 Lucía Dammert. “¿Es necesario reformar las policías mexicanas? Lecciones y desafíos de la experiencia latinoamericana” en Bien Común, Fundación Rafael Preciado, año12, número 139, 2006, pp. 18-24.

33 Lucía Dammert. “¿Es necesario...”, op., cit., p. 21.

garantías individuales, por lo cual se exigía mayor protección a las mismas.<sup>34</sup> Sin embargo, lo anterior lo único que consiguió fue evidenciar la incompatibilidad existente entre las normas democráticas y de derechos humanos con la actuación y características policiales. Por lo cual algunos intentos de reforma fracasaron.

Quizá la razón de esos descalabros se deba a que una reforma implica cambios estructurales del entramado de la administración pública, pues es necesario delimitar el volumen de la nueva estructura pública. Además, se tienen que descentralizar funciones (gobiernos estatales o municipales) y establecer mecanismos de rendición de cuentas de los organismos públicos respecto de la eficacia y eficiencia de sus acciones. Por ende, este proceso se vuelve más complejo y lleno de problemáticas inesperadas para quienes efectúan la reforma.

Por ello, como advierte Dammert, es necesario realizar un análisis detallado de la realidad policial en México, en razón de que “la forma como se organizan y gestionan las labores policiales (...) parece ser una necesidad evidente para académicos, políticos y la sociedad en general. La particularidad mexicana está dada por la presencia de una multiplicidad de instituciones policiales definidas no sólo por su expresión territorial sino también por su especialización (investigación, prevención) que muchas veces parecen competir por la realización de algunas de sus tareas. Claramente, el diseño de estos cambios está en manos de los actores políticos vinculados a estas temáticas tomando, en cuenta las diversas características locales, pero es importante tener en consideración la evidencia del análisis comparado para tratar de evitar los errores y abundar en los aspectos positivos”.<sup>35</sup>

Y como bien apunta Gómez Colomer “cada país tiene dificultades, a veces enormes, para organizar la policía de manera que pueda cumplir adecuadamente con sus fines procesales penales, no se sabe muy bien si a causa de la complejidad de la institución, de la falta de claridad en el Estado sobre cómo hacerlo exactamente, o incluso porque hay interés para que verdaderamente no funcione”.<sup>36</sup>

---

34 William Stanley. “Building New Police Forces in El Salvador and Guatemala: Learning and Counter-Learning”, *International Peace Keeping*, vol. 6 núm. 4, 1999, pp. 113-134; y Rachel Neild. “Sustaining Reform: Democratic Policing in Central America”, Washington DC, WOLA, 2002.

35 Lucía Dammert. “¿Es necesario...”, op., cit., p. 23.

36 Juan Luis Gómez Colomer. “Estado democrático y modelo policial: una propuesta de diseño de cara a lograr una investigación eficaz del crimen” en Kai Ambos, Juan Luis Gómez Colomer y Richard Vogler (editores) *La Policía en los Estados de Derecho Latinoamericanos*. Un proyecto de investigación internacional, Bogotá, Colombia, Ed. E. J. G. Ibáñez, 2003, pp. 1-14.

Inclusive, como apunta Frühling, que aún en países donde la reforma policial se ha llevado con relativo éxito se enfrentan a desafíos en razón de que:

1. “Las estrategias utilizadas en el pasado para enfrentar el delito común se encuentran superadas porque demuestran ineffectividad o derechamente implican un uso discrecional de las facultades de la policía, incompatible con el Estado de Derecho.
2. Existe una desigualdad notoria y creciente en la provisión del servicio de vigilancia policial, que se agrava por la posibilidad de los sectores más pudientes de contratar servicios de seguridad privados.
3. Los mecanismos que existen para controlar la gestión policial y las infracciones de las normas legales y reglamentarias por parte de las policías adolecen de graves limitaciones. Dichos mecanismos cuestionan la posibilidad que tiene el público, o la autoridad que lo representa, de conocer en detalle la gestión interna de la policía y la forma en que se asegura el cumplimiento de ciertas normas de conducta del personal policial”.<sup>37</sup>

Vale entonces la pena preguntar ¿Ya superamos todos o parte de los problemas enunciados, por diversos analistas, para cambiar el tipo de policía con la que contamos? ¿Ya se realizó un estudio que permita concluir que efectivamente es necesario un cambio o sólo es una ocurrencia para evadir responsabilidades?

Muchas gracias

---

37 Hugo Frühling. “La policía en Chile: los nuevos desafíos de una coyuntura compleja” en *Perspectivas*, Universidad de Chile, 1999, Núm. 3, pp. 63-90.



**II.2. DR. SAMUEL ANTONIO GONZÁLEZ RUIZ**  
Catedrático de la Facultad de Derecho de la UNAM  
Ponencia trabajada de Versión Estenográfica





Muchas gracias por la invitación a los diputados de este Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, particularmente al diputado Omar Fayad, por permitirme hablar con los colegas que están en esta mesa, queridos amigos todos ellos, sobre un problema realmente importante que vamos a estar discutiendo seguramente como lo hemos venido haciendo, en los próximos meses.

Creo que hay que empezar de la base. ¿Qué dice la Constitución? La Constitución dice que son obligaciones de los mexicanos contribuir para los gastos públicos así de la Federación como del Distrito Federal, el estado o los municipios en que residan de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. La pregunta es ¿proporcional a qué y equitativo con qué?

Desde mi punto de vista, la proporcionalidad y la equidad tienen que ser en relación con las competencias constitucionales. Fíjense ustedes que esta facultad que si ustedes revisan la jurisprudencia, ha sido entendida fundamentalmente y manejada por los abogados administrativistas en relación con los impuestos y para las personas físicas, pero sobre todo para las personas morales que tachan de inconstitucionales los impuestos. ¿En qué parte de la Constitución está? Ya no está en la parte dogmática, sino en la parte orgánica ese elemento, sin embargo ha sido utilizada como un criterio de asignación de las contribuciones fundamentalmente frente al contribuyente.

Yo creo, como vamos a tratar de demostrar hoy aquí, que ustedes, señores diputados; asesores de los diputados, se deben plantear una reflexión seria sobre lo que dice la Constitución y entender si es verdad o no que estamos respetando ese principio constitucional de proporcionalidad y equidad al asignarlo en las responsabilidades que tienen los municipios, los estados y la federación.

Yo creo que no, porque la esencia del municipio libre en un esquema integral y constitucional, es generar un modelo de gobierno en que la población, la comunidad realmente ejerce las facultades de autogobierno en su localidad mediante los esquemas constitucionales que están, desde luego implantados en la Constitución.

Hay dos características del municipio libre que son centrales a las funciones del municipio, que son, que todavía hoy —y yo digo afortunadamente—, la seguridad pública es un elemento central de la

actividad del servicio público municipal. Y tiene dos aspectos, como vamos a tratar de ver aquí:

1. El de la seguridad pública
2. El del bando de policía y buen gobierno

Es decir, la justicia comunitaria, que como quedó reformada en la Constitución permite ya no sólo otorgar multas y una sanción administrativa de hasta treinta y tantas horas de sanción como libertad a la persona, sino también y fundamentalmente de algo que muy pocos municipios han desarrollado, que es fundamentalmente el trabajo a favor de la comunidad como sanción.

El fundamento de lo anterior está en la Constitución en el artículo 21: El Congreso constituyente, el constituyente permanente, reformó el artículo 21 de la Constitución de manera importante en la reforma de 2008. Y ahí estableció lo que es la seguridad pública; dijo: que era una función a cargo de los tres órganos de gobierno y comprendía la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva la prevención de los delitos y el sistema de sanción de las infracciones administrativas en los términos que la propia Constitución señala. Es decir, fundamentalmente los bandos de policía y buen gobierno.

Agregó toda la nueva regulación del sistema penitenciario, que por cierto está a punto de vencerse, en junio de este año tendrán ustedes que haber emitido toda una serie de reglamentaciones de esta segunda fase de legislación que tiene que ver con este aspecto. Y luego, el nuevo proceso penal acusatorio, regulado fundamentalmente en el artículo 20, Apartado A, fracción I.

Fíjense bien qué dice la Constitución. Ya hay algunos amigos que hablan, por ejemplo, del proceso acusatorio, sin leer lo que dice la Constitución y sin darle una interpretación integral a lo que dice la Constitución.

La Constitución tiene una definición integral de lo que es la seguridad pública; no es sólo policía, implica al menos la función de prevención del delito en su aspecto de prevención, más la investigación del delito y, desde luego, la procuración de justicia. Esos son los elementos integrales de la seguridad pública.

Y, ¿cómo se logra eso para desarrollar un sistema equilibrado en un modelo constitucional? Con la participación de todos los actores que dice la Constitución.

Los elementos que tienen que ver con la seguridad pública son:

- Prevención general del delito; se define como la capacidad del sistema social para evitar que miembros de una sociedad realicen conductas contra la norma penal prohibida, afectando el tejido social.
- Prevención especial del delito
- Aplicación de estas sanciones para lograr la inhibición
- La investigación de estos hechos ilícitos
- El sistema de sanciones administrativas
- El sistema de reinserción social del individuo

Entonces, si ustedes siguen generando todo este elemento, van a ver cómo podemos ir definiendo cada uno de estos aspectos. El elemento central entre la seguridad pública y el proceso penal acusatorio lo es: la intersección con la efectiva investigación del delito y que te genera la vinculación entre todos los elementos que constitucionalmente fueron desarrollados en esa reforma de 2008.

Creo que es muy importante plantearnos, a partir de ahí, ¿qué es lo que debe hacer el municipio? Y vamos a ver, si en lo que debe hacer el municipio están incluidos, está realmente formulado lo que se plantea hoy como una reforma constitucional en la iniciativa. Déjenme decirles que esa iniciativa debe, -me parece a mí-, absolutamente ser rechazada por los señores legisladores. Es una iniciativa que pretende introducir más de 50 nuevos conceptos a la Constitución, sin que, desde mi punto de vista, tengan justificación ninguna. Es un nuevo champurrado de frases constitucionales que llevan a un elemento, en el cual hay una incertidumbre absoluta de parte de los técnicos de lo que ahí quieren representar.

Hay en esa iniciativa conceptos peligrosísimos, como la reformulación del artículo 21 constitucional, que deja facultades a un policía, a un ente que no sabemos realmente qué significa, facultades a una policía, a la policía federal, para tomar policías estatales y a éstas para tomar policías municipales, con una confusión completa entre los conceptos políticos y los conceptos administrativos.

El Senado de la República tiene facultades para declarar, incluso la desaparición de poderes en un estado y determinar cómo se generan los nuevos órganos constitucionales de ese estado; pero ésa es una responsabilidad política. Es una responsabilidad política, como tiene que ser.

La redacción del artículo 21 constitucional genera facultades administrativas para tomar policías estatales y municipales. ¿Dónde se ha visto eso? En ninguna parte del mundo que yo conozca. Hay una confusión completa entre los conceptos administrativos y políticos. Yo por eso, entendiendo que lo que tenemos que hacer es mejorar los esquemas de policía municipal.

Yo por eso, creo que es realmente importante que nos preguntemos qué modelo queremos tener, de la Secretaría de la Defensa Nacional, de la Armada de México y del Estado Mayor Presidencial.

¿Por qué nadie lo propone? ¿No será acaso porque tienen que existir tres mandos distintos? ¿No será acaso porque es parte del proceso de gobernabilidad democrática tener elementos de control? Quieren generar un mando único de policía y les digo: ¿Con 400 mil elementos, si se unificaran esos mandos, no podrían desde ahí generarse incluso ataques al elemento democrático del país, lográndose con el control de esas fuerzas incluso la posibilidad de un golpe de Estado?

Que no me digan que eso es un elemento que no se da, acabamos de ver en Ecuador un intento de golpe de Estado, dado o intentado dar, a través de una policía única que sí existe en Ecuador. ¿El contrapeso quién lo dio? Las fuerzas armadas. ¿Son acaso las policías que tenemos suficientemente institucionales para dejarles esa capacidad? ¿Ustedes se las dejarían? Yo, no.

Por lo tanto, creo en el principio de equilibrios como el que está puesto en esta tabla constitucional. Ahí ustedes tienen todas las funciones que fui mencionando, las tienen representadas: ¿Qué hace la federación y qué debe hacer la federación? ¿Qué hace la policía estatal? ¿Y qué debe hacer la policía estatal? ¿Y qué hace la policía municipal? ¿Y qué debe hacer la policía municipal? ¿Y cómo interactúan? ¿Y cómo deben interactuar estos elementos?

Entonces, ustedes, señores diputados —no ustedes, pero sí la anterior legislatura—, le dieron — aparte de lo que dijo mi amigo Martín Barrón en esta legislatura— muchos millones de dólares, sólo en el primer elemento del fondo municipal se asignaron 700 millones de dólares, que supuestamente sirvieron para capacitar policías municipales.

¿Por qué no hemos pedido cuentas de cómo fueron gastados esos 700 millones de dólares? La respuesta es muy simple, porque el sistema está planteado sobre bases equivocadas. Y esos 700 millones de dólares —y perdónenme que se los diga, los siguientes también— han sido fundamentalmente tirados a la basura; porque tenemos una paradoja,

mientras más gastamos en seguridad pública más inseguridad tenemos. ¿Por qué? Les voy a dar algunas hipótesis.

Primera hipótesis. A alguien se le ocurrió darles armas de manera generalizada a todas las policías preventivas de este país sin haberlos pasado por sistemas de control de confianza, sin haberlos pasado por elementos de reclutamiento, sin haberlos pasado por capacitación para utilizar esas armas. Cuando hemos sostenido que el gobierno si ha generado violencia —porque la ha generado— está precisamente en porque se asignaron armas, entre otras cosas, sin haber capacitado a los elementos que se las tenían que dar. Muy tarde se dieron cuenta que es generó problemas fundamentales.

Pero aquí, en este Congreso, se autorizaron y aquí hay gente que les consta y no me dejarán mentir de lo que estoy diciendo. Aquí, en este Congreso, se las autorizaron, le dieron el dinero a la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Seguridad Pública para que las asignara.

Entonces, fíjense bien, no sabemos hacia dónde van y tenemos diarreas de iniciativas de leyes que vienen muchas de ellas del Ejecutivo y que luego le piden a gente de la sociedad civil que las aprueben, como vimos en un desplegado ayer, sin medir si quiera las consecuencias de lo que están pidiendo. Creo que ustedes, señores legisladores, tiene que ser extraordinariamente cuidadosos en lo que aprueban. No podemos generar mecanismos de presión, en donde no sabemos los cálculos de lo que vamos a aprobar.

Y, desde luego, que si les explicara —a algunos de los integrantes de la sociedad civil, que pidieron que aprobaran estas iniciativas— lo que implica tendría elementos para dudar que estas iniciativas, así como estás, tengan que ser aprobadas.

Por eso creo que el Congreso hizo bien ayer en decir: “Momento, tenemos que medir el impacto de estas iniciativas”. La mesa de hoy creo que es muy importante para analizar si esos elementos están dados y se tienen que dar.

La iniciativa, por ejemplo, busca terminar constitución el sistema de faltas administrativas. Les pregunto a los señores legisladores: ¿Hay a caso algún problema en el sistema de los bandos de policía y buen gobierno? No conozco a nadie que lo haya planteado.

No hay ningún problema con los bandos de policía y buen gobierno; y les voy a decir por qué, por una razón muy simple: La regulación de las entidades locales tiene que ser dejada a las comunidades locales, es tanto como si a alguien más se le hubiera ocurrido, diputado Omar Fayad, que hay que quitarle a los condominios la facultad de reglamentar, de hacer su

reglamento de condominios. ¿Pues a quién se le ocurrió? A alguien que tiene diarrea de iniciativas en el gobierno federal. Porque entonces ahora, con el mismo principio, tenemos que hacer una regulación constitucional para que los condominios no puedan generar sus propios reglamentos.

Miren ustedes, los problemas de seguridad pública y de justicia —como se ven en estas gráficas que mostré— no se resuelven —perdonen que se los diga— ni en Constituyentes ni en Chapultepec, y tampoco todos ellos en San Lázaro. Nuestros problemas de seguridad pública y de delincuencia organizada tienen que ver con muchos aspectos, algunos sí les tocan a ustedes, pero es importante —como en las tablas se demuestra— demostrar que quien está fallando —y a pesar de lo que nos quieren hacer creer— no son fundamentalmente las policías municipales.

La investigación policial es una materia que le toca fundamentalmente a la federación y a los estados, no a las policías municipales. En consecuencia, hacer una reforma constitucional para que el control de las policías municipales pase a los estados o a la federación es un sin sentido.

Tenemos que robustecer el municipio libre —siempre lo digo, el proceso de reforma para poder lograr la seguridad pública y la justicia de este país pasa por un elemento—, tenemos que ser capaces de inocular los mecanismos contra la delincuencia y contra la delincuencia organizada en una batalla que tenemos que ganar cuadra por cuadra, colonia por colonia, pueblo por pueblo, municipio por municipio, ciudad por ciudad, y estado por estado.

El moldeo —y vamos a poderlo demostrar desafortunadamente— de integración de policías es un fracaso y será un fracaso mientras no entendamos que el problema tiene raíces sociales muy importantes y que tiene gran importancia en el modelo de cómo recaudamos impuestos —solamente el 9 por ciento del producto interno bruto en este país se recauda como impuestos, solamente Haití recauda menos impuestos que México— y cómo asignamos los impuestos, y eso señoras diputadas, señores diputados, eso sí es una facultad de esta Cámara.

Hay que generar un nuevo pacto social que cambie todos estos problemas para generar un nuevo mecanismo de resolución, de los graves problemas nacionales en materia de delincuencia. No hagamos demagogia diciendo que vamos a resolver este problema eliminando las policías municipales.

Muchas gracias

**II.3. DRA. MARÍA EUGENIA SUÁREZ DE GARAY**  
Directora de la oficina de Investigación y Reforma Policial INSYDE





## **MANDO ÚNICO POLICIAL**

### ***Algunas aportaciones para la redefinición de una asignatura pendiente: la Reforma Policial***

Hoy México está frente escenarios caóticos, marcados por los altos niveles de las manifestaciones de las diversas violencias, la criminalidad y la inseguridad, pero simultáneamente por los altos niveles de ilegalidad que se expanden por prácticamente todos los espacios sociales. Sin duda, en un contexto así, las policías adquieren un rol preponderante para la gobernabilidad de nuestro país. Ciertamente, aunque ha habido una expansión del Ejército en la seguridad pública que ha cristalizado en un creciente desplazamiento de mandos policiales de manera directa por militares, también es verdad que pese a ello hay una mayor dependencia gubernamental hacia las policías, principal institución encargada de la prevención, el orden y la estabilidad pública.

Sin embargo, este rol protagónico de las policías no se corresponde en lo absoluto con su transformación radical, reflejada en mayores niveles de profesionalización, eficacia y responsabilidad en el ejercicio de la función policial. Por el contrario, observamos instituciones policiales, las más de las veces sumidas en una crisis institucional masiva, sistémica y crónica, compuesta por ejércitos de hombres y mujeres quebrados por dentro que hace imposible sostener el argumento de que la moralidad policial sea un sistema. Más bien se trata de una moralidad práctica construida de formas muy diferentes a las que define el “deber ser” policial capaz de garantizar los derechos y las libertades individuales. Lo que observamos en el mundo policial son formas variadas de interacción, ancladas a cierta racionalidad policial que coloca a estos sujetos permanentemente en ese espacio de amenaza y peligro; que, por un lado, les exige ser sujetos siempre en enfrentamiento con “otros”, propiciadores de violencia y victimarios de un poder muchas veces destructivo, que los condena a vivir en permanente conflicto o alerta. Pero, por otro, vemos a sujetos que a fuerza de golpe se curten en las complejidades de habitar las interfaces del mundo policial y el delictivo, teñido de descontrol y desorden institucional, y que hace emerger con toda su crudeza su decadencia, mostrando la propia vulnerabilidad y fragilidad de los sujetos mismos. Mundo propicio para la impunidad, delito

y corrupción que no es una cara distinta de la crisis de seguridad pública, sino expresión, causa y consecuencia del mismo extravío y debilidad institucional que ha caracterizado a todo el sistema de seguridad pública en México durante década. Mundo de traiciones, complicidades, indolencias, desviaciones e ineficacias que han aumentado la tradicional desconfianza y la histórica distancia en la relación ciudadano-gobierno, así como la crisis de confianza en las instituciones de procuración y administración de justicia.

En un contexto así, todos estaremos de acuerdo, que cualquier iniciativa de reforma policial deberá buscar impactar y transformar no sólo los sistemas y patrones de gestión y decisión, sino fundamentalmente, generar una nueva estructura doctrinaria y buscar el camino para la reconfiguración de la cultura institucional y organizacional. Es decir, la “refundación institucional”, pasa necesariamente por trazar un conjunto de conocimientos ordenados sistemática y metodológicamente que vayan dándole cuerpo a la historia y a una la cultura policial que integra principios, valores y normas sobre el rol constitucional de la institución policial, vinculada a la defensa de los derechos humanos, la ley, el orden y la seguridad. Así como por promover toda una mística y vocación de servicio en la que descansa una cultura organizacional que emerge en la interacción social, en el diálogo, la convivencia ciudadana y paz social representada por símbolos distintos de mando, autoridad, costumbres y tradiciones que deben ir constituyendo una sólida estructura de integración e identidad policial.

Hace tiempo que muchos académicos y diversos organismos de la sociedad civil experta en estos temas venimos insistiendo que los problemas de la policía nos cuestionan como sociedad y sobre todo, cuestionan a la calidad del Estado Democrático de Derecho en su conjunto. En ese sentido, no se puede analizar a las policías más que como parte del aparato gubernamental que le da origen y desde ahí reconocer los retos y desafíos que se tiene hacia delante para emprender su reforma como una política de Estado. (Dammert, 2009). Y corresponde al Estado impulsar su reforma con un absoluto y total énfasis en el Estado Democrático de Derecho e incentivando transformaciones profundas doctrina, gestión y cultura organizacional, estableciendo los necesarios mecanismos de balances y controles para limitar el uso de la fuerza, la violación de los derechos humanos, la ineficiencia y la ineficacia policial (Dammert, 2009).

De ahí que la pregunta central sea: ¿la iniciativa del *Mando Único Policial* está respondiendo a estos necesarios cambios? Que, si bien son urgentes, no pueden surgir sólo de una disposición o del acuerdo entre partidos, sino que deben buscar convertirse en una política de Estado

sostenible en el tiempo, cuya meta sea fortalecer la institucionalidad y promover entre los mexicanos los beneficios de vivir en un Estado Democrático de Derecho

En ese sentido, la propuesta de unificación policial, circulada y promovida por el Gobierno Federal, todavía debe explicar de manera más clara y contundente los criterios institucionales, doctrinarios, organizacionales, técnicos y operacionales que sostienen las acciones que deberán instrumentarse para hacer viable el *Nuevo Modelo Policial de Mando Único Estatal* a partir de la reforma de los artículos 21 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las nuevas fundaciones y atribuciones que tendrán los municipios una vez suprimidos su carácter autónomo y su rol en la prevención, protección, asistencia y seguridad de sus habitantes.

Así pues encontramos varias cosas que pueden ser puntos para la discusión. En primer lugar, de que en la iniciativa presentada prevalece la idea de que la solución para la seguridad está en la policía. Apuesta que no reconoce que la violencia criminal está sobrepasando la efectividad policial, no sólo por la clara debilidad institucional, sino por las causas hondas y profundas que detonan las violencias y la criminalidad, reflejo de las pobrezas, la marginalidad, la discriminación, la exclusión y las inseguridades. De ahí que no habrá medidas coercitivas y fuerza suficiente que controlen las violencias y la delincuencia.

En ese contexto, la policía, como la institución por excelencia de protección social y el principal modo de expresión de autoridad, debe jugar un rol central en la prevención de las violencias y la delincuencia. Por ello, hoy más que nunca la policía debe aliarse con la ciudadanía y confiar en ella. Ciertamente, para que ser aliados en la generación de contextos libres de violencia, hace falta un importante proceso de reconciliación entre la policía y la ciudadanía, como ya lo ha manifestado INSYDE en otras ocasiones (INSYDE, 2010). Y ese camino se podrá pavimentar sólo haciendo posible la construcción de políticas públicas participativas. Esto es, en la medida que ambos actores definan juntos la agenda de seguridad, policía y convivencia y llamando a otros actores a intervenir en la reconstrucción del tejido y la cohesión social.

Aunado a lo anterior, la iniciativa de *Mando Único Policial* al restarle competencia al municipio en materia de seguridad pública apuesta por una clara tendencia contraria a la internacional dominante. Esta última busca fortalecer las capacidades y liderazgos de los gobiernos locales para propiciar intervenciones multisectoriales a favor de la seguridad y la convivencia, junto con las comunidades y donde las policías municipales y

locales se convierten en actores clave de esos procesos. Es decir, mientras que en México se pretende desaparecer a las policías municipales, en otras partes de la región y el mundo, cada vez se hacen más esfuerzos por empoderar a los policías municipales o locales, porque son a ellos a quienes se les reconoce la capacidad de conocer de mejor forma lo que ocurre en el territorio y tienen además, la facultad de participar en la articulación de las políticas urbanas y sociales en respuesta a las causas o factores que explican por ejemplo las causas de delincuencia. En ese sentido, juegan un papel preponderante en la prevención porque actúan interviniendo y contribuyendo a transformar los territorios. Esto es, los delitos no ocurren en el espacio o “en cualquier lado”, ocurren en un lugar determinado, en una zona determinada y bajo circunstancias que lo facilitan. De ahí que el rol de la policía sea determinante porque participan en un trabajo multidisciplinario que busca hacerse cargo de aquellas causas o factores que llevan a que los delitos o hechos de violencia ocurran. Es desde ahí que se construyen las agendas participativas en seguridad ciudadana y que se trabaja justo en los factores precursores, de riesgo y detonadores de las violencias, la delincuencia y la inseguridad.

En segundo lugar, la propuesta de unificación policial debe hacerse sobre la base de un modelo policial. Es decir, sobre “el conjunto ordenado de normas, órganos, recursos humanos, materiales y de otro tipo, así como los procedimientos de relación entre todos ellos que se articulan y actúan de forma coordinada, con la finalidad de contribuir a garantizar la seguridad de los ciudadanos (Jar Couselo, 2000:14). Sin embargo, el *Nuevo Modelo Policial de Mando Único* hace su gran apuesta en que podrá “prevenir y combatir el delito a partir de la inteligencia policial”, fundamentándose y basándose en el ciclo básico de la inteligencia y la tecnología proporcionada por Plataforma México (SSPF, 2010: 26).

Hay que decir que la inteligencia policial es un componente o factor cualitativo no material muy importante de la estructura de la fuerza policial, que debe estar presente en las actuaciones policiales para tener un conocimiento real sobre la arquitectura y el funcionamiento de la delincuencia en sus diferentes modalidades, así como para dotar de racionalidad al proceso de toma de decisiones. El *Nuevo modelo de policía de Mando Único* también hace mucho énfasis en la plataforma tecnológica y no es que a las policías no les haga falta modernizarse en ese rubro, pero no podemos apostarle a que a partir de ella resolveremos la seguridad ciudadana o a darle una jerarquía más alta al factor tecnológico que a la masa crítica, cuando aquella constituye sólo una herramienta o medio que

no define por sí solo al modelo policial (Suárez de Garay, Shirk y Moloeznik, 2010: 264).

Es decir, nos encontramos ante una propuesta de transformación del “sistema policial”, pero del modelo policial vigente. La iniciativa es una opción contra décadas de dominio de un sistema policial descentralizado; y que hoy, de la mano del gobierno central, busca imponer el tránsito hacia una policía centralizada. Sin embargo, la iniciativa de *Mando Único Policial* en gran medida es una apuesta que se concentra en el escalamiento de las capacidades técnicas. En ese sentido, es necesario valorar si no se está perdiendo una oportunidad de activar un verdadero esfuerzo “refundacional” que dé respuestas integrales a cuestiones policiales sistémicas, estructurales y de interacción y colaboración con otras instancias de seguridad, desarrollo social y participación ciudadana.

En tercer lugar, es importante seguir discutiendo el grado de autonomía y poder con el que se dotará a las policías estatales, que muchas de las veces ni siquiera cuentan con el desarrollo y las capacidades con los que sí cuenta algunas de las policías municipales preventivas del país. Y que pese a que en la iniciativa abre un espacio para que prevalezca el principio de subsidiaridad de manera que los municipios puedan fortalecer sus capacidades de liderazgo, habrá que ver cómo éste será respetado en los convenios que signarán con las entidades federativas. Ello supondrá, entre otras cosas, que los efectivos municipales serán integrados a las filas de sus pares estatales, siempre y cuando cumplan con los estándares establecidos por el Sistema Nacional de Seguridad Pública (Suárez de Garay, Shirk, Moloeznik, 2010: 266). Sin embargo, aquí parece que tenemos un gigante problema tanto a nivel estatal como municipal, porque según la última actualización del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, del 2008 al 31 de diciembre de 2010, de los 280,220 policías adscritos a las instituciones estatales de seguridad pública y del Distrito Federal, se habían aplicado un total de 31, 839 evaluaciones integrales de control de confianza, lo que representa un avance del 11.36% sobre el universo total a evaluar, sin incluir personal administrativo. Asimismo, del 2008 al 31 de diciembre del 2010, de los 167,702 policías adscritos a las instituciones municipales de seguridad pública, se habían aplicado un total de 20,766 evaluaciones integrales de control de confianza, lo que representa un avance del 12.38% del universo total a evaluar. (SESNSP, 2011). ¿Que evidencian estos datos?, ¿qué permiten comprender de fondo? Es decir, ni siquiera estamos ciertos hoy si estos miles de policías son “aptos” para pertenecer a la institución policial que pertenecen y pretendemos “hacer otras fórmulas”. A todas luces, en la iniciativa de

*Mando Único Policial* no prevalece una propuesta de refundación institucional o diseño e impulso de un nuevo modelo policial, y menos aún una visión relacional que contemple el proceso sociocultural que supone el que los policías hagan suyas las reformas. Paradojas de la hiperrealidad mexicana: una iniciativa que ni siquiera termina de discutirse ni aprobarse por el Congreso de la Unión, y en simultáneo entidades federativas y municipios que avanzan en la celebración de sus convenios de mando único y policías (50%) que manifiestan que no se toma en cuenta su opinión para hacer la leyes que les afectan (Suárez de Garay, Shirk, Moloeznik, 2009). Es decir, podremos hablar de la efectividad de la reforma cuando éstas hayan logrado trastocar el orden hasta hoy instituido de las culturas policiales, y cuando hayan impulsado la generación de una nueva cultura organizacional que privilegie la defensa de la dignidad humana y el servicio a la ciudadanía. De ahí que se vuelva tan relevante reflexionar seriamente sobre las culturas organizacionales policiales y colocarlas como piedra angular del cambio.

Constantemente desde el centro se hace énfasis en la debilidad institucional de las policías estatales y municipales y los asuntos críticos a los que se referencia en ese sentido suelen ser:

- Un pobre diseño institucional que solo atiende incivildades y deja de lado el combate a la delincuencia en el ámbito local, lo que propicia la evolución de la criminalidad y su escalada hacia cuadros delictivos más violentos.
- La dispersión y pésima distribución y cobertura por que más de la mitad de las 2,022 policías municipales concentran el 25 % del estado de fuerza y eso hace imposible unificar criterios, métodos, sistemas, procedimientos, para concertar acciones de reducción de la delincuencia.
- Un déficit de profesionalización y un bajo nivel de escolaridad promedio, al acreditar menos de 10 años de formación académica.
- Un avejentamiento policial frente a una población joven, edad promedio 35 años.
- Una policía municipal corrupta e infiltrada por el narcotráfico y el crimen organizado y además mal pagada, de ahí su perversión. (SSPF, 2010: 26).

Esas afirmaciones aunque tengan su dosis de verdad, son generalizaciones que no reconocen la diversidad de cuerpos policiales municipales preventivos que existen en el país, ni su composición y

características, ni sus avances, logros y debilidades. Desde Tapachula y sus maneras de vivir y trabajar con la migración; pasando por policías municipales de la Región Montaña de Guerrero preocupadas por la pobreza, el hambre y la marginación estructural que las aqueja de antaño; y transitando por la Zona Metropolitana de Guadalajara donde la sociedad civil legítimamente demanda avanzar en el camino de la metropolización de la función de la seguridad ciudadana; y subiendo hacia el norte para llegar a Ciudad Juárez donde los policías municipales, esos sobrevivientes de la triple irrupción, -es decir del proceso de *depuración masiva* emprendido en la administración 2008- 2010, del proceso de llegada y retiro de los militares y del proceso de llegada y retiro de los federales- , que nomás no terminan de encontrar su lugar. ¿Acaso nos hemos propuesto hacer frente a esos desequilibrios o desbalances policiales desde el Sistema Nacional de Seguridad Pública para poder garantizar el necesario proceso de homologación o estandarización que impondría un sistema policial descentralizado como el nuestro reconociendo además nuestra absoluta diversidad y pluralidad cultural? O ¿Acaso ante nuestro fracaso en la administración de esta complejidad desde una lógica descentralizada y para comenzar a subsanarla, hemos ya calculado, diseñado y programado cómo disminuir las brechas, distancias y desequilibrios policial en el tránsito a otro sistema policial?

Asimismo, como lo ha dicho INSYDE, el caso de la policía federal muestra lo mismo que la experiencia internacional, que una institución policial altamente equipada puede ir acompañada de problemas mayores en el control del perfil y el desempeño de sus policías (INSYDE, 2010). Recordemos los sucesos del 30 de agosto del año pasado cuando fueron dados de baja policías federales para ser investigados. De ahí que dar por sentada la superioridad de la misma en detrimento de sus pares estatales o municipales no abona en nada en el camino de la integridad institucional. Además de que habla también de las propias debilidades institucionales para conducir el sistema de seguridad y para dictar las directrices generales en la reestructuración organizacional.

A lo que voy es que la reflexión más importante a la que debe llevarnos estos signos de la desorganización y el desorden de nuestras policías, es a reconocer que la policía en México, a lo largo de su devenir institucional no ha respondido a modelo policial alguno. Sabemos que no existen modelos policiales puros, adaptables a cualquier circunstancia y lugar. Ello depende de muchos factores: la historia, evolución de la propia institución policial; la concepción de seguridad; cómo los riesgos y amenazas del tejido social,

determinan y moldean un determinado patrón policial; la situación política que gobierna, etc.

En esta coyuntura signada por las violencias, la delincuencia y la inseguridad por la que está pasando México, las autoridades con responsabilidad constitucionales y legales en materia de seguridad, junto con las demás autoridades de justicia y la ciudadanía, debemos abreviar en un horizonte temporal de mediano y largo plazo, un debate serio de la reforma policial y la generación de modelos policiales viables para el país. Es una asignatura pendiente.

En este proceso es central reconocer en la policía municipal preventiva a los operadores del sistema de justicia por su saber-hacer como personas, ciudadanos y funcionarios públicos formadores de ciudadanos, así como por su capacidad para contribuir a crear y desarrollar una cultura de paz y respeto a las normas y a los derechos de los demás. No podemos olvidar que el policía es importantísimo en el Estado Democrático de Derecho, y que justo ahí, en el municipio, al representar a las autoridades locales con jurisdicción sobre el territorio, tiene mayores posibilidades de intervenir sobre los problemas de seguridad y convivencia con más elementos de juicio y a tiempo, evidentemente siempre en diálogo y cooperación con todos los actores comunitarios y de gobierno. En ese sentido, se convierte en un agente central en la resolución de conflictos y en un mediador privilegiado para procurar contextos libres de violencia. De ahí que decimos que un buen policía municipal se define fundamentalmente por sus habilidades y competencias para la resolución de conflictos sin recurrir a la agresión y la violencia.

Como lo hemos mencionado, México encara dos grandes desafíos simultáneos e interdependientes: por un lado la reforma de la policía y la construcción de políticas de seguridad ciudadana. La propuesta de *Mando Único Policial* busca centralizar el mando policial para terminar con la dispersión de recursos y esfuerzos hasta cierto punto, que tiene su parte comprensible. Pero por otro, las experiencias exitosas de reforma policial identificadas principalmente en el ámbito local, hablan de la importancia que hoy juegan las policías municipales como agentes de intervención social de las violencias y la delincuencia. Es decir se trata de una apuesta por el paradigma de la seguridad ciudadana y que se caracteriza por impulsar modelos policiales centrados en el servicio a la ciudadanía, el respeto a la legalidad y a los derechos humanos, la transparencia y la rendición de cuentas.

A pesar de la complejidad de la problemática, diversos son los pasos que hemos dado y los que hacia delante nos toca dar. Reconocer la necesidad



de un cambio en las instituciones policiales es un gran paso que hemos dado. Que los propios policías tengan sed de cambio es oro. Que los ciudadanos reconozcamos que queremos otra policía es también un signo irrefutable de que debemos caminar hacia otro sitio conjuntamente. La urgencia de disminuir el uso ilegal de la fuerza que provocan las diversas manifestaciones de abuso policial es una de nuestras más grandes tareas. Desmilitarizar a la policía y devolverle su misión civilista y su vocación ciudadana es nuestra más grande deuda con la propia policía. Al igual que la obligación de las policías de reconocer su compromiso de contribuir en el largo y necesario camino de reconciliación con la ciudadanía para aumentar su legitimidad a partir de una visión moderna, eficiente y profesional. Dice Amalia Valcárcel, que la democracia, no fabrica mecánicamente demócratas (2005). Para ello se requiere habilitar el dialogo, inventar otros lenguajes, desmontar los supuestos fundamentos que han generado cierto desinterés por lo público.

En el camino de la reforma policial, todo ello está a prueba.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Dammert, Lucia (2009): "La reforma policial en América Latina", en *La seguridad ciudadana: un reto de las democracias*, CIES/World Press, New York.
2. Instituto para la Seguridad y la Democracia (2010): "Unificación policial, ¿para qué? El modelo policial sigue a la política de seguridad, y no al revés", *El Universal*, México.
3. Jar Couselo, Gonzalo (2000): *Modelos comparados de policía*, Ministerio de Interior/Dykinson, Madrid.
4. Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2011): "Informe de Avances Centro Nacional de Certificación y Acreditación: Centros de Evaluación y Control de Confianza- Evaluación de Control de Confianza", SESNSP, México. De consulta, [http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Informe\\_de\\_Avances\\_Centro\\_Nacional\\_de\\_Certificacion\\_y\\_Acreditacion\\_Centros\\_de\\_Evaluacion\\_y\\_Control\\_de\\_Confianza\\_\\_Evaluaciones\\_de\\_Control\\_de\\_Confianza](http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Informe_de_Avances_Centro_Nacional_de_Certificacion_y_Acreditacion_Centros_de_Evaluacion_y_Control_de_Confianza__Evaluaciones_de_Control_de_Confianza)
5. Secretaría de Seguridad Pública Federal (2010): "Nuevo modelo de policía", SSPF, México.
6. Suárez de Garay, María Eugenia; Shirk David y Marcos Pablo Moloeznik, (2010): *Justiciabarómetro. Estudio de la policía municipal preventiva de la Zona Metropolitana de Guadalajara*, Universidad de Guadalajara/Editorial Universitaria/Instituto de Investigaciones en Innovación y Gobernanza, Guadalajara.
7. Suárez de Garay, María Eugenia; Shirk, David y Marcos Pablo Moloeznik, (2009): *Reporte Global. Resultados de la encuesta a la policía municipal preventiva de la Zona Metropolitana de Guadalajara*, Instituto Transfronterizo de la Universidad de San Diego/Universidad de Guadalajara/ITESO, San Diego.
8. Valcárcel, Amalia (2005): "Ciudadanía política y virtudes cívicas", en *Conciencias de la mirada urbana. Ciudad, Ciudadanía y virtudes cívicas*, Límite, Santander.



**II.4. DR. CARLOS QUINTANA ROLDÁN**  
Catedrático de la Facultad de Derecho de la UNAM



## **1. PRESENTACIÓN**

En primer lugar hago manifiesto mi agradecimiento al Comité y al Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias por brindarme la oportunidad de participar en esta mesa redonda, en la que se aborda un tema crucial para la vida institucional de nuestro país, como lo es el “Mando único Policial”.

Mi reconocimiento por ello al Diputado Omar Fayad, Presidente del Comité y al Maestro y estimado amigo Don Cesar Becker Cuellar, Director General del Centro, por impulsar la realización de este evento en el que se expondrán diversos puntos de vista sobre esta cuestión tan delicada.

Saludo afectuosamente a los integrantes de la mesa, distinguidos universitarios con quienes he tenido la oportunidad de compartir distintas actividades de investigación y de docencia.

Las preocupantes circunstancias que vive actualmente el país en materia de seguridad pública son sobradamente conocidas. Nos encontramos inmersos hoy en día en una poderosa espiral de acontecimientos violentos, como pocas veces se dieron en nuestra historia. Se afirma con frecuencia que esto se debe a la lucha frontal que el gobierno federal ha encabezado en contra de la delincuencia organizada, especialmente contra el narcotráfico.

Sin embargo, para no caer en estimaciones superficiales o en juicios poco sustentados, es necesario llevar a cabo una reflexión más profunda de estos acontecimientos, así como la manera en que se está encausando institucionalmente su enfrentamiento por las autoridades, a fin de reorientar ese combate, en aras de lograr mejores y más eficientes resultados, que nos lleven a restaurar la indispensable seguridad personal y patrimonial a la que tenemos derecho los mexicanos.

El tema es complejo y diversificado, por lo que centraré mi disertación sobre lo que atañe a la institución municipal, área en la que he contado con una mayor experiencia académica.

## **2. EL MUNICIPIO Y SU EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL**

Si bien no es mi intención exponer aquí de manera detallada el largo proceso de evolución que ha tenido el municipio, quisiera señalar algunos de los elementos históricos que han dado perfil a las comunas,

porque entiendo que su acontecer histórico es la principal fortaleza de esta institución. A ello se debe su larga permanencia y es la propia historia la que ha dado al municipio el papel protagónico que hasta nuestros días tiene en la organización de las colectividades humanas.

Estas concentradas referencias al marco histórico, nos pueden ayudar a comprender, también, de mejor manera, el problema que estamos analizando sobre las formas del mando policial y su impacto en la institución comunal.

El municipio, en efecto, es una figura jurídica milenaria que ha servido de base a la organización política y administrativa de muchas sociedades en sus aspectos más inmediatos de convivencia. Remonta su surgimiento a la antigüedad clásica del mundo romano, fue en Derecho Público de Roma, el creador del municipio, que llegaría a nuestro continente por virtud de la conquista Española.

En su largo tránsito histórico el original municipio latino fue llevado a la antigua España. La institución quedó marcada igualmente por nuevas influencias de tipo germánico, con la conquista de los visigodos a la península. Más tarde quedaría también impreso el sello de la cultura de los árabes por los largos años de su dominación sobre los reinos españoles. Así, el municipio de características latinas, germánicas y árabes, sería el que con la conquista nos habría de llegar a las tierras americanas.

El municipio ha jugado un notable papel institucional para nuestro país, desde que Hernán Cortes fundara la Villa Rica de la Vera Cruz el 22 de abril, viernes santo, de 1519, conmemoración de la que tomaría su nombre el puerto de Veracruz. Debemos recordar igualmente los reclamos libertarios de Primo de Verdad, Síndico del Cabildo de la Ciudad de México, quien en agosto de 1808, ante la usurpación napoleónica, proclamó el desconocimiento del poder español, al sostener que en representación del pueblo mexicano y su soberanía, correspondía al propio cabildo municipal tomar legítimamente las riendas del poder.

En septiembre de 1810, al inicio de la lucha independiente, el cura Don Miguel Hidalgo, dio muestra del indudable conocimiento y respeto que guardaba por las instituciones municipales, como lo demuestra el hecho de que el 17 de septiembre de aquel año, en la ciudad de San Miguel el Grande, ahora San Miguel de Allende, el caudillo haya convocado a los vecinos notables de la localidad con el fin de nombrar autoridades y acordar las medidas necesarias para el aseguramiento del orden y tranquilidad públicas, integrando en aquella ciudad una junta directiva que puede ser considerada, justamente, como un verdadero ayuntamiento.



En lo tocante al surgimiento del moderno municipio mexicano, en la Constitución de 1917, cabe decir que la proclama del municipio libre fue un postulado revolucionario muy sentido del movimiento armado, ante el grave sometimiento que vivía la institución a manos de los jefes políticos que fueron una pieza centralizadora del poder dictatorial de Porfirio Díaz, que hacían que la autonomía de las comunas fueran letra muerta que solo se enarbolaba en las leyes y se proclamaba en los discursos.

En efecto en los inicios del siglo XX la situación del país presentaba evidentes y acentuadas contradicciones. Por una parte había rasgos que hacían apreciar un buen nivel de desarrollo y de progreso. El comercio vivía épocas de bonanza, que vieron surgir importantes mercados y almacenes. La industria si bien incipiente, era de rasgos modernos como lo denota el pujante ferrocarril de la época, al igual que la industria tabacalera, la textil, la eléctrica y la procesadora de alimentos. Las finanzas se veían fomentadas con una creciente actividad bancaria. Existía en varias ciudades, sobre todo en la capital del país, una amplia clase urbana preparada, culta y cosmopolita.

De manera contrastante, grandes regiones de la República, sobre todo los sectores rurales, padecían la más lacerante miseria y explotación, las haciendas, eje de la producción de aquellos años, concentraban la mano de obra campesina, acacillando a los peones y obligándolos hacer sus compras de las tiendas de raya, a más de responsabilizar hereditariamente de las deudas contraídas a hijos y familiares.

Debido a ello, se acumularon graves presiones políticas y sociales que propiciaron el estallido revolucionario de 1910, pues aunado al justo enojo de amplios sectores de la población, surgieron paralelamente valientes ideólogos y caudillos que proponían novedosos postulados y claros consignas de cambio político y de justicia social, luchando por transformar las desgastadas estructuras políticas, económicas y sociales de la nación.

Ese estado de cosas daría como resultado el nacimiento de una de las proclamas revolucionarias más profundamente sentidas por el pueblo mexicano, me refiero al reclamo por un municipio libre. Los planes de casi todos los caudillos revolucionarios de las más encontradas tendencias, fueron unánimes en abogar por la emancipación municipal, que, finalmente, se vería plasmada en el artículo 115 de la Constitución de 1917.

A mí juicio, tres fueron en nuestra Ley Suprema los temas sociales de más amplia trascendencia para las nuevas estructuras del país. En primer lugar, el tema agrario, contemplado jurídicamente en el artículo 27 de la Constitución, como respuesta lógica al apoyo mayoritario del campesinado, que fue el motor central de la revolución.

En segundo lugar, apareció como novedad el tema del trabajo y la seguridad social, como resultado de los esfuerzos de obreros y jornaleros que lucharon de manera valiente en el movimiento armado, especialmente los operarios de la industria textil y minera. Recordemos, por ejemplo, a Río Blanco y Cananea. Por ello nos explicamos el surgimiento del artículo 123 de la Carta Magna.

En tercer término, apareció también como una novedad del derecho público de la época, la elevación a nivel constitucional de la institución municipal, ello como resultado de la participación de múltiples fuerzas populares encabezadas por los ayuntamientos de esos días, que lucharon por reivindicaciones estructurales en la distribución del poder del Estado mexicano, a fin de restaurar la libertad y la autonomía municipal que la dictadura había prácticamente desaparecido.

De esa manera, de forma novedosa la Constitución federal de 1917 contempló un apartado normativo para el Municipio en el artículo 115 de su texto, rompiendo la tradición de los anteriores documentos constitucionales federales de 1824 y 1857 que dejaban la regulación jurídica de los asuntos municipales como un tema exclusivo de los Estados.

De la promulgación de la Constitución de 1917 y hasta la fecha, el artículo 115 ha tenido trece reformas o adiciones que por obvio de tiempo, sería difícil tratar aquí de manera minuciosa, por lo que adelante me refiere exclusivamente a las que tienen que ver con la policía municipal o la seguridad pública.

No obstante, menciono y resalto cuando menos dos de estas modificaciones generales, a más de las de seguridad pública, por la trascendencia que han tenido en la vida municipal, como son las publicadas en el diario oficial de la federación del 3 de febrero de 1983 y del 23 de diciembre de 1999, que junto a las reformas que se llevaron a cabo en diciembre de 1994, al artículo 105 de la Ley Suprema, nos brindan los perfiles jurídicos principales de nuestro actual municipio.

### **3. EL MUNICIPIO Y LA SEGURIDAD PÚBLICA**

De siempre el municipio ha contado con una serie de atribuciones para velar por la seguridad y la tranquilidad de las poblaciones. En Roma estas funciones las cumplían los ediles y los lictores, tanto como funcionarios administrativos los primeros, como con facultades de seguridad y vigilancia los segundos. En la Edad Media surgieron las figuras de los alguaciles españoles cuyo origen se debe a la organización árabe de los emiratos. Los alguaciles tenían atribuciones que ahora llamaríamos de policía.

El municipio colonial español conservó en América esas facultades de policía y vigilancia a lo largo de toda su existencia. Correspondía inclusive a los ayuntamientos sancionar las faltas menores y juzgar algunos delitos de menor cuantía en primera instancia.

La Constitución de Cádiz de 1812, estableció, a su vez, en su título VI, Capítulo I, denominado “de los Ayuntamientos”, que correspondía al gobierno municipal: Artículo 321, la policía de salubridad y comunidad, y auxiliar al alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos y la conservación del orden público.

La constitución Federal de 1824 no abortó de manera directa el tema municipal, precisamente por el espíritu federalista que la permeaba, considerando que tales asuntos correspondían exclusivamente a los Estados de la Unión.

Sin embargo, tanto las originales Constituciones internas de los Estados, como las Leyes Orgánicas que fueron emitiendo en sus territorios las entidades federativas dieron siempre facultades de policía preventiva a los ayuntamientos, estableciéndose juzgados menores municipales, o juzgados conciliadores o de paz, con claras atribuciones jurisdiccionales en materias elementales.

En el periodo de los regímenes unitarios, tanto las Leyes Constitucionales de 1836, como las Bases Orgánicas de 1843, otorgaron atribuciones a los ayuntamientos en materia de seguridad y policía. Así la Sexta Ley Constitucional de 1836, especificó en su artículo 25, que estaría a cargo de los ayuntamientos la policía de salubridad y comunidad, cuidar de los cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia que no fuesen de fundación particular, de las escuelas de primera enseñanza que se pagaran de los fondos comunes, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos, de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios, del adelanto de la agricultura industria y comercio y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y del orden público en su vecindario.

La Constitución Federal de 1857 fue omisa en reglamentar directamente estas materias, atribuyendo tales facultades a los Estados, quienes a través de sus Constituciones y Leyes Orgánicas municipales llevaron a cabo la regulación correspondiente.

Debo destacar, nuevamente, que todas las constituciones de los Estados y sus leyes orgánicas municipales, dieron atribuciones a los Municipios para contar con policía en sus localidades.

Sin embargo, en la parte final del siglo XIX estas atribuciones, como muchas otras propias de la autonomía municipal, fueron arbitrariamente suspendidas a los municipios por mandatos propios de la dictadura,

imponiéndose a los ayuntamientos las decisiones de los jefes políticos, los prefectos o intendentes, según fuera el caso, así como en materia de seguridad prevalecieron los cuerpos de guardias y policías rurales del Porfiriato. Todo ello en detrimento de la libertad municipal.

En el desarrollo de la lucha revolucionaria preocupó desde luego a Carranza el tema de la seguridad pública local. A ello se debió que en el texto de la denominada *Ley de Libertad Municipal*, que emitió el primer jefe el 25 de diciembre de 1914 en Veracruz, para modificar el contenido del artículo 109 de la Constitución de 1857, expresamente se haya señalado que: “... *el Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública de los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente.*”

Al aprobarse el artículo 115 por el Congreso Constituyente de Querétaro, en esta materia de seguridad, se conservó esa disposición, por lo que tanto el Presidente de la República, como los Gobernadores siguieron contando con el mando de las fuerzas públicas locales, bajo las hipótesis antes señaladas.

En la importante reforma municipal de febrero de 1983, se catalogó a la seguridad pública como un servicio público. En la reforma Constitucional de 1994, se dio sustento a la coordinación en materia de seguridad pública entre los tres órdenes de gobierno en el ejercicio de esta tarea. A su vez la reforma de 1999 señaló a la seguridad pública como una función pública y ya no como un mero servicio administrativo, y se determinó que en las capitales de los estados también correspondería a los ayuntamientos el manejo de la policía preventiva y no a los gobernadores.

El texto vigente de la fracción VII, del Artículo 115 obedece a las reformas constitucionales de junio de 2008, en materia de justicia penal y seguridad, precisando que la policía preventiva estará al mando del Presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Indicando que esos cuerpos de seguridad deben acatar las órdenes que el Gobernador del Estado les transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público. Desde luego contiene también el texto actual del 115, la especificación de que el Presidente de la República tendrá el mando de estas fuerzas municipales en los lugares donde resida habitual o transitoriamente.

Como se puede observar, el texto de la Constitución no ha sido único ni uniforme en esta materia de policía municipal, por lo contrario, nos refleja que han sido las diversas épocas y las distintas circunstancias que enfrenta la vida social las que han dado contenido a su regulación, si bien se deduce

claramente que el municipio siempre ha sido una pieza importante en las tareas de seguridad preventiva y vecinal.

#### **4. EL MANDO ÚNICO POLICIAL Y EL MUNICIPIO**

En base a lo expuesto en los apartados anteriores, cabe preguntarnos si hoy en día es necesario el que exista un mando único de policía. Decíamos antes que las difíciles circunstancias que enfrenta el país por la violencia y los delitos, son sin duda motivos razonables para pensar en que algo se debe hacer jurídicamente para que el poder del Estado, como monopolio de la coacción en una sociedad, sea exitoso y eficiente.

Conozco los diversos planteamientos e iniciativas que se han presentado al Congreso para tratar de unificar el mando policial y estimo que en sus aspectos generales no violentan la autonomía y la libertad municipal. Sin embargo creo que deben hacerse una serie de puntualizaciones para que el texto que surja de estas reformas propuestas esté acorde con las mejores expresiones y tesis de la defensa de la autonomía de las comunas.

Conozco igualmente la realidad en que se desarrollan las actividades de la seguridad municipal. Su situación altamente precaria, la falta frecuente de profesionalización de los integrantes de los cuerpos de policía municipal, lo desactualizado e inoperante de sus armamentos y equipos, e inclusive la total ausencia de policías en muchos de los municipios de mayor pobreza.

Todo ello es cierto, pero tales circunstancias no deberán ser la única razón para tomar alguna medida que pueda afectar de manera irreversible la vida institucional de los municipios. Se trata, por grave que sea, de una etapa coyuntural y de un proceso que, estoy seguro, tendrá una temporalidad mayor o menor, pero finita. No serán tales problemas permanentes a grado tal que provoquen un desmembramiento de nuestras instituciones en sus formas de existencia y de su funcionamiento político y social.

En este contexto, afirmo que la policía municipal deberá seguir existiendo y deberá seguir funcionando, en forma coordinada con los demás órdenes de gobierno del país. Pero deberán someterse las integrantes de estos cuerpos de seguridad local a los más estrictos procesos de certificación y capacitación previstos en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Muchos municipios de la República pueden y deben cumplir con estos extremos para homogeneizar sus cuerpos policíacos, y los municipios que no estén realmente en estas posibilidades, por ley deberán suscribir los convenios que prevé la parte final del párrafo tercero de la fracción III del

artículo 115, que señala lo siguiente: “... Así mismo, cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos (funciones o servicios), o bien se presten o ejerzan coordinación por el Estado y el propio municipio.”

Por otra parte, uno de los puntos que causa mayor controversia en torno al presente tema de mando único policial, es el mecanismo a través del cual se designe al titular del cuerpo policial municipal, en el sentido de que sea el Gobernador del Estado quien lo haga, a propuesta del ayuntamiento, a más de que el gobernador podrá removerlo libremente.

A mi juicio este mecanismo debe meditarde de manera sensata, porque puede ser motivo de serios enfrentamientos entre el gobierno estatal y los ayuntamientos, Me parece que en aquellos municipios en los que la policía esté debidamente certificada resulta innecesaria la intervención del Gobernador, toda vez que esas actividades se estarían rigiendo por las propias reglas de coordinación a las que está sometida esta materia y por ende deberá corresponder al ayuntamiento la designación o remoción del titular de la policía.

En todos los demás casos en que los municipios no cuenten con la certificación de sus policías, entiendo que la intervención del ejecutivo del Estado se justifica para lograr la necesaria eficiencia y la confianza que son urgentes de instaurar en la consolidación de la seguridad del país.

Claro está que existen muchas otras cuestiones dignas de analizar en este tema del mando policial único, como son los mecanismos e instrumentos del apoyo financiero para los cuerpos de seguridad municipal, igualmente los mecanismos operativos de la coordinación en esta materia entre los tres órdenes de gobierno, al igual que otros asuntos de importancia, pero sería difícil extenderme en mi exposición.

Finalmente consense de que tales reformas son sin duda necesarias, pero también de que cualesquiera que sean éstas, se deberán respetar cuidadosamente la autonomía y la libertad de los municipios. Porque autonomía y libertad municipal son valores de profundo significado histórico y jurídico, que han sido el firme soporte de la existencia organizada de las sociedad y de México.

Estoy seguro que la decisión del Constituyente Permanente será acertada y que se tomará con un profundo compromiso social por lograr lo que sea mejor para los mexicanos.

**II.5. DIPUTADO OMAR FAYAD MENESES**  
Presidente del Comité del CEDIP  
La intervención del Diputado es de la Versión Estenográfica





Muchas gracias. Muy buenas tardes tengan todas y todos ustedes. La verdad es que quiero agradecer infinitamente a los expositores de este panel, al maestro Martín Barrón, al doctor Samuel González Ruiz, a la doctora María Eugenia Suárez, al doctor Carlos Quintana y al doctor José María Cerna, quienes amablemente aceptaron la invitación de este centro de estudios, para acudir a esta mesa y aportar ideas en torno a un tema que nos interesa mucho en la Cámara de Diputados, y nos interesa mucho porque existen dos iniciativas; una que aquí ampliamente se ha discutido, que es sobre la que se ha centrado la mesa, la iniciativa del presidente Felipe Calderón en la que está proponiendo el mando único de policía, que ha sido desde octubre del año pasado entregada al Senado de la República, y una iniciativa de diputados priistas del estado de Nuevo León, seguramente muy orientados por su gobernador, Rodrigo Medina, que además él preside el Consejo de Seguridad de la CONAGO, y que ha albergado la idea de que el tema del problema de seguridad pública pueda ser enfrentado desde la óptica de tener un mando único de la policía en este país.

Eso es lo que orilló a esta mesa redonda, pero que para los diputados, y saludo con mucho respeto a mis compañeros diputados, a todos, no quisiera omitir el nombre no sólo de los que están aquí, que acaban de llegar, sino de los que han estado presentes desde que inició el foro. Hubo presidentes de comisiones, secretarios de comisiones, varios grupos parlamentarios aquí representados, porque hay un gran interés de un asunto que está a punto de llegar aquí, y que queremos aceptar la sugerencia que aquí se ha hecho en la mesa.

Especial énfasis, dijo el doctor Samuel González Ruiz, tengan cuidado señores legisladores y no se confundan, porque ustedes van a terminar aprobando esta iniciativa, revísenla con cuidado, no se confundan en las facultades. Nos hizo una exposición muy clara sobre un tema que en verdad les tomamos la palabra a todos, esperamos no confundirnos y sus opiniones evidentemente que contarán muchísimo para nosotros.

Le preguntaba yo a Samuel ahorita, Samuel y yo tenemos el privilegio de conocernos hace muchos años, trabajamos juntos hace muchos años, le decía yo que si realmente él sí tiene mucha pasión por el tema de la policía, porque además ha trabajado desde muchos años que yo lo conozco, en este tema reiteradamente ha incidido en los temas que tienen que ver con la seguridad en general. No hablo solamente del tema de la policía.

Se lo preguntaba porque yo mismo hace un momento me lo preguntaba, cómo me verán a mí. Parecería ser que también tengo una cierta pasión por el tema policial, que no es así. Comparto con Samuel, nos gustan los equilibrios, nos gusta cambiar las cosas, pero no es porque particularmente tengamos una pasión por la policía. Claro, si leyeran mi currículum me delataría. Manejé la Policía Federal Preventiva, yo fui su primer comisionado; estuve a cargo de la Policía Ministerial del estado de Hidalgo, como una policía estatal; tuve a mi cargo la policía municipal de Pachuca cuando fui presidente municipal de Pachuca; también la policía fiscal del país, pero en verdad se los digo, es un asunto meramente circunstancial.

Si ahorita me preguntaran si me gustaría dirigir una policía, diría que no rotundamente, pero esto me ha permitido tener una visión particular de las cosas, y en esta visión sí quería compartirles antes de pasarme a retirar, -- tengo la Comisión del Fortalecimiento al Federalismo que sesiona ahorita y traemos nuevo Reglamento en el Congreso, entonces andan los presidentes de comisiones muy duros respetando el Reglamento, si no asistimos seremos sancionados acremente, y no queremos que eso suceda-- pero sí quise compartirles la visión que tengo, sumada a todos los aspectos técnicos, académicos, históricos que ustedes han vertido en esta mesa, antes de que concluyera la misma, para decirles a ustedes como legislador, y seguramente muchos de mis compañeros comparten conmigo, la sorpresa que nos da el que se nos anuncie como la solución de los problemas, los anuncios que ustedes conocen, particularmente éste del mando único de la policía.

Qué ingenio de quienes tienen la alta responsabilidad de dar respuesta al tema de la seguridad, de hacernos creer que una iniciativa que va a unificar el mando de la policía va a resolver el problema, qué ingenio y qué perversidad de veladamente decir que los municipios tienen la culpa del problema de la seguridad, como si las policías municipales fueran las responsables de enfrentar el fenómeno de la delincuencia organizada. Yo quedé atónito, sorprendido qué ingenio; se me figuraba un gato que lo avientas y se da 20 volteretas, pero cae parado y entonces en vez de asumir la responsabilidad que tiene quien la tiene, el problema es que no tenemos un mando único de la policía.

Creo que la mayoría de los países en el plantea no tienen un mando único de policía, no lo tienen, y me encantó la expresión de Samuel, también cuando dijo; ¿y por qué no unificamos los mandos militares, el de la Fuerza Aérea con el del Estado Mayor.

Tiene que haber varios mandos, y lo que creo es que no supo el Ejecutivo traducir, más bien sí supo traducir, lo que no quiso fue decir la

realidad. Pero no supo traducir el aspecto de que tenemos un problema real en los municipios, una falta de recursos.

En fin, muchas cosas que tienen que ver con el fortalecimiento al federalismo, que esta no es la mesa para tocar, pero que eso traducido en el problema de seguridad pública que enfrenta el país no puede ser simplemente visto bajo la óptica de creer que un mando único de policía va a venirles a resolver el problema. No va a ser una solución. ¿Qué creen? Pareciera ser que me inclino por rechazar de plano las dos iniciativas del mando único, pero no es así.

La primera declaración que hice en materia de seguridad pública cuando fui presidente municipal, recién protestado; cuando me dijeron que qué quería hacer de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal y de la policía municipal contesté y hoy se los comparto: entregárselas al gobierno del estado, porque creo que los municipios tienen serios problemas para que sus policías hagan lo que la federación está pretendiendo que hubieran hecho y por eso los culpa de ineficientes.

La función de una policía municipal no es la de enfrentar al crimen organizado. Desde ahí, perdónenme en la federación, quienes están a cargo de esto traen una concepción errónea, equivocada. Aquí Carlos Quintana, nos hizo el favor de decir claramente las definiciones. Hay una concepción errónea de que los municipios tengan que enfrentar este fenómeno; deben de existir cuerpos de seguridad en los municipios, que se encargan de cosas menores, al alcance de los municipios: de faltas administrativas, del tránsito vehicular, de conflictos menores, de levantar borrachos y meterlos a la barandilla, hombre. Ese es el nivel de muchos de los asuntos que atienden las policías municipales.

Pero el fenómeno de la delincuencia organizada vino con una ola corruptora, que abarcó todos los órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal. Entonces, donde sí hay policías estructuradas, que son las menos, de las 2 mil 440 municipios, seguramente 2 mil tienen policía y de esos 2 mil, la gran mayoría, más del 60 por ciento tendrán 20 elementos de la policías que sirven para estas cosas que les digo y un puñado de municipios, realmente importantes en el país, las capitales, los de las zonas conurbadas, tienen una policía que debiera ser tratada con otra óptica.

Así es como veo el fenómeno, como veo el problema y creo que una iniciativa de esta naturaleza, si no toma esto claramente como base, no va a servir, no va a funcionar y se me hace altamente peligroso un esquema de policía única, que puede tener evidentemente muchos, o más contras que pros. Me parece que este es un tema que nos debe ocupar en la Cámara con mucho cuidado y que antes de aprobarla como viene, que no quiere

decir que no apoyemos una intención de ver cómo se puede contar con un mejor esquema para enfrentar el fenómeno, tenemos que pedirle al Ejecutivo que tome definiciones. Tiene que definir claramente cuál es el esquema de seguridad pública para el país, porque desde ahí está mal; tiene que definir claramente el esquema de policía y el modelo de policía que quiera para el país, porque siento que desde ahí sigue mal.

No existe una concepción clara y esto me preocupa muchísimo, porque creo que hay un absoluto desconocimiento de los responsables de este asunto; desconocimiento del tema de seguridad, desconocimiento del tema policial, pero fundamentalmente un desconocimiento del sistema federal.

Lo que nos están proponiendo, se los digo, palabras más, palabras menos, es: como no le podemos al asunto, no funciona el esquema federalista, ¿por qué no nos vamos regresando de poquito a poco a un esquema centralista en este país? Más fácil. Un mando único, un Estado policial. Aquí tenemos al Ejército de un lado, a la policía del otro y desde ahí vamos a enfrentar, con mucha facilidad el tema de la seguridad.

Qué grave; Qué grave, porque vamos a regresar a un sistema autoritario. Me parece absolutamente grave desde el punto de vista del federalismo mexicano el que la única solución al problema en que nos han metido y a la guerra en que nos han sumido, que no pedimos los mexicanos y que ahora, por cierto, parece ser que el presidente niega que haya dicho que le declaraba la guerra al crimen organizado, nos tenga en este país como nos tiene. Verdaderamente me preocupa. Creo que hace falta una estrategia. Se me figura y permítanme lo burdo de la expresión que les voy a compartir, la situación que hoy vive de violencia el país, tan grave, es producto de una mala estrategia.

Es como si yo quisiera en este momento, al salir de mi casa y encuentro un panal de abejas asesinas o africanas afuera de mi casa agarrar el periódico y darle al panal, porque lo que voy a lograr es que se salgan, se enloquezcan, me piquen a mí, piquen a toda la familia, a todo el que esté en la casa y a todo el que pasa por afuera de la casa. Eso es lo que está ocurriendo, así lo veo, así lo siento. En vez de que llegara un especialista con un traje, hiciera un corte, se llevara el panal completo, lo metiera en una red, después se lo lleve y lo queme o lo que le tenga qué hacer. En vez de hacer todo eso, se va por el camino que vamos a agarrar a periodicosos o a palazos el panal.

Creo que se han dedicado a descabezar a las organizaciones delictivas, sin saber que existe el efecto *Medusa*; cada que cortan una cabeza quedan cuatro, cinco, diez abajo y cada que cortan las diez de abajo crecen 200. No

hay un control, porque el sistema de inteligencia no funciona, no está sirviendo.

Miren, al decir que se han equivocado en la estrategia estoy citando al presidente de la República. Fue a Ciudad Juárez cuando los muchachos estos asesinados. Fue a Ciudad Juárez a reconocer públicamente que se ha equivocado en la estrategia. Dije, bueno, ya vamos bien, ya reconoció que se equivocó. Cuando uno se equivoca, el paso inmediato, creo yo, es el replanteamiento y decir: esto es lo que estuvo mal y ahora, vamos a hacer esto.

¿Ustedes se lo han oído al presidente? Yo no. Además, al decir que se equivoca debe haber responsables de la equivocación, ¿cuándo va a deshacerse de los responsables de sus equivocaciones? Sólo un presidente como Calderón cree que haciendo lo mismo, con las mismas personas, en el mismo enfoque, va a tener un resultado diferente.

Es producto verdaderamente de la ignorancia. No va a tener un resultado diferente. Para que tuviera o lograra un resultado diferente tiene que haber condiciones diferentes, personajes diferentes, estrategias diferentes, luego entonces, resultado diferente. No lo dice el diputado Fayad, lo dijo Einstein, así de claro.

Me preocupa por ello, porque no veo que de aquí al corto plazo haya ningún cambio, al contrario, creo que se politizará el asunto, creo que si no aprobamos algo nos echará la culpa, porque estamos en un sistema de echar culpas. Parte de esto es echarle la culpa a los municipios, por Dios. Ya no hablé de la parte técnica, me parece que le falta técnica legislativa a la iniciativa; hay cosas absurdas, como la que se mencionó de los bandos de policía y buen gobierno, pero más allá creo que la propia iniciativa deja cosas al vapor, como la discrecionalidad de que la policía federal asuma a las policías estatales.

Dejar eso a la discrecionalidad me parece grave. Hay cosas que me parecen un exceso, que ya están en la Constitución, que ya están en la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública y que todo lo demás me parece paja y exceso. Le daría una revisión a este tema con claridad, porque sí creo que las entidades federativas deben de tener cuerpos de policía preparados, armados, etcétera, que tengan los sistemas de certificación. Por cierto, en su iniciativa hablan de certificar a todos, pero quién los certifica a ellos. No hablan de autocertificarse.

Entonces, piden que todas las policías estén certificadas, menos la federal. Me parece ocioso tratar de entrar a cada una de las partes que contiene la iniciativa, porque creo que si piensan que con esto van a sacar al país del hoy en el que se encuentra, están equivocados. Yo creo que hay

modelos policiales que han sido exitosos, ojala vieran algunos que pudieran tomarse ideas para construir el propio modelo nacional.

Yo no veo que en Estados Unidos, que los índices de violencia son menores que los que hoy vive México, tengan una policía única, al contrario hay policía del condado, policía del estado, la policía investigadora, en fin, tienen un esquema diversificado que genera equilibrios, además, porque aquí se dijo muy claramente: aguas con darle el mando de la policía y se lo demos a alguien equivocadamente, aguas.

Pero dentro de todo esto, lo que yo sí rescataría es, volteemos al municipio, volteemos al municipio. En el municipio, un municipio fortalecido; en un municipio ocurre todo, todo, digo, aquí en el Distrito Federal no se llaman municipios, se llaman Delegaciones, pero digamos que es lo que puede equipararse, ahí pasa todo.

Mientras no fortalezcamos la unidad básica en la que se desenvuelve la convivencia social, lo otro está muy complicado, tú imagínate que en el municipio de Tlanchinol, le mandes, para ver las cosas más elementales, a un policía federal, no, como que ni es de la comunidad, ni es del municipio, ni tiene compromiso con el municipio, es muy fácil que se corrompa un individuo en esas condiciones, no lo veo así, no lo siento como el mejor esquema, creo que lo deben de aclarar, lo deben de afinar, deben de establecerse los equilibrios del caso, deben modificarse lo estrictamente modificable para que podamos atender algo que no han querido atender.

Finalmente concluyo esta serie de reflexiones colectivas con ustedes, diciéndoles que cuando el Presidente Fox se encontraba en su campaña, lo primero que anunció fue la desaparición de la Policía Federal, dijo que era una barbaridad, que era una porquería, que eso no servía, que él llegando, la iba a desaparecer, no sólo la desapareció y concluyó su administración, sino que siguió otro presidente su misma línea política, no sólo la quieren desaparecer, es evidente que trae otro sentido la propuesta que nos están formulando.

Pero todo eso debido a la ignorancia de muchos temas. En este país hace 10 años, aquí hay gente en la mesa que no me va a dejar mentir, algunos que están en el público, hace 10 años se le entregó al gobierno de la República el proyecto de la Constitución de una policía nacional, que era el camino de la Federal Preventiva, hacía desaparecer, ojo, las policías administrativas federales, la fiscal, la migratoria, la de caminos, ¿cuál otra Samuel, no te acuerdas? Fueron tres, cuatro o cinco cuerpos de policía que se iban a integrar en un solo cuerpo, de ahí iba a construirse un ejemplo de policía nacional, respetando el pacto federal, respetando la soberanía de los estados y municipios, que los estados tendrían su propia policía, los

municipios su propia policía, pero el país como tal tendría una fuerza nacional que enfrentaría el fenómeno del narcotráfico y del crimen organizado.

Ese proyecto que ahí lo tienen durmió 10 años el sueño de los justos. A mí me parece que aún están a tiempo de desempolvar algunas cosas y cambiar la estrategia de seguridad por una estrategia que realmente responda a la demanda de todos los mexicanos y que de esta manera podamos tener una mejor expectativa de país.

Muchísimas gracias por su atención





**II.6. DR. JOSÉ MARÍA CERNA DE LA GARZA**  
Profesor Investigador del  
Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM  
Ponencia trabajada de versión estenográfica



Cuando uno habla al final, de una mesa de la calidad que hemos tenido en esta ocasión, se pregunta uno, ¿ahora qué digo? ¿Qué más digo? Creo que hay una rendija por la que podría yo encaminarme, una rendija que se refiere al enfoque distinto que podría yo darle a la discusión de esta iniciativa que presentó recientemente el Presidente de la República.

Yo no soy experto en temas de policía, no soy policía experto en temas específicos de seguridad pública, pero sí he realizado algunos estudios de cierta profundidad en relación con el Sistema Federal Mexicano. Creo que podría yo darle a mi reflexión ese enfoque, hacer una lectura de la iniciativa referida desde la perspectiva de la estructura Federal, cómo es que se ve esa iniciativa en los términos en que está planteada, desde la perspectiva del Sistema Federal Mexicano y en particular del esquema de distribución de competencias.

Creo que un buen punto de partida de esta reflexión es el hacer una serie de precisiones conceptuales, acerca de términos que están en nuestra Constitución y que se refieren precisamente a esa fórmula compleja de distribución de competencias. Esos términos son, por un lado, el de bases de coordinación, tal y como se encuentra en el artículo 73, fracción 23 de nuestra Constitución. Y por otro lado el término de facultades concurrentes que se encuentran en diversos artículos, disposiciones de nuestra norma fundamental.

Por cierto, creo necesario hacer esta precisión conceptual porque en la iniciativa multirreferida en la fracción 23 del 73, me estoy refiriendo a la iniciativa, se hace una especie como de mezcla de estos dos conceptos que en otros lados aparecen de manera separada, pero que aquí se les mezcla como si pudieran integrar una sola unidad en cuanto a fórmula de distribución de competencias.

Dice esta fracción del 73, de la iniciativa, el Congreso tiene facultades para expedir leyes que establezcan la distribución de competencias, los ámbitos de concurrencia y las bases de coordinación entre la federación, Distrito Federal, estados y municipios, etcétera, etcétera, todo esto en materia de seguridad pública. Creo que ahí hay una confusión conceptual que merece la pena ser comentada.

El régimen de bases de coordinación en temas de seguridad pública se establece con la reforma constitucional de 1994. La idea de un régimen de bases de coordinación es el establecimiento de una serie de mecanismos,

procedimientos y sistemas de coordinación entre los distintos niveles de gobierno para la realización de la función de seguridad pública en el país.

A diferencia de un esquema de facultades concurrentes, a una ley de bases de coordinación no corresponde distribuir competencias entre niveles de gobierno. Lo que le corresponde es establecer mecanismos de coordinación entre los niveles de gobierno. Es una especie de poder de dirección formal o procedimental que se está dando al Congreso de la Unión, es decir a la federación en su vertiente de Poder Legislativo, para establecer mecanismos de coordinación obligatorios. Y no para incidir en las materias que corresponden a los distintos niveles de gobierno con relación a la seguridad pública.

Por el contrario, un régimen de facultades concurrentes sí le permite al Congreso de la Unión distribuir competencias entre los distintos niveles de gobierno para establecer una especie de dirección material y sustantiva que incida sobre los ámbitos materiales de competencia de las entidades federativas y de los municipios. Una ley relativa a facultades concurrentes, que tenemos muchos ejemplos de ellas, precisamente lo que hace es distribuir competencias. Un ejemplo es la Ley General de Asentamientos Humanos lo que hace es distribuir competencias; a la federación le tocarán estas competencias, a los estados estas otras y a los municipios estas otras.

No es la Constitución la que define la distribución de competencias cuando hablamos de facultades concurrentes, sino que es la propia ley general, que por cierto el concepto de "ley general" es un concepto ya habilitado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Hay algunos criterios donde define lo que son las leyes generales, y les da un rango superior, incluso por encima de las leyes federales y las locales. Es un criterio polémico, pero ya está ahí.

En materia de seguridad pública no hay un régimen de facultades concurrentes. La Constitución establece un régimen de bases de coordinación. Y lo que le corresponde a una ley Federal que desarrolle ese concepto de bases de coordinación no es distribuir competencias, sino que es establecer mecanismos e instrumentos de coordinación.

Eso es lo que hacía originalmente aquella ley, la Ley General que establece las Bases de Coordinación en materia de Seguridad Pública. Aquella ley fue la primera que derivó conexión con la reforma de 1994 al 21 y al 73 constitucionales en esta materia. Lo que hacía esa ley era establecer mecanismos de coordinación, nada más. Y se cuidaba muy bien aquella ley de dejar a salvo las competencias constitucionales de los distintos niveles de gobierno en materia de seguridad pública. Así lo decía explícitamente el artículo 5° de aquella ley.

El artículo 1° hablaba del objeto de la ley: El objeto de la ley era establecer las bases de coordinación entre Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública. El objeto es integrar un Sistema Nacional de Seguridad Pública. Y el artículo 5° decía: La coordinación y aplicación de esta ley se hará con el respeto absoluto de las atribuciones constitucionales que tengan las instituciones y autoridades que intervienen en el sistema nacional.

La ley general no iba a distribuir competencias, sino que iba a establecer nada más mecanismos de coordinación, dejando a salvo las facultades que constitucionalmente le corresponden a cada nivel de gobierno en esta materia. Hubo una serie de acciones de inconstitucionalidad en donde se trataron estos temas. Y a partir de informes de la Secretaría de gobernación o de las sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación queda claro que ésta es la idea detrás de un esquema de bases de coordinación.

En 2008 se reforma la Constitución, y queda más o menos en sus términos la base constitucional que se refiere a las bases de coordinación en el tema de seguridad pública. Si bien hay que mencionar que en la Ley General de Seguridad Pública que abrogó a la anterior ley, es decir que abrogó a la Ley General que establece las Bases de Coordinación en materia de Seguridad Pública, ahí se empieza a percibir un cierto matiz, que está como tratando de introducir dentro del esquema de bases de coordinación el esquema de facultades concurrentes.

El artículo 1° de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la que está vigente, como que empieza a querer pretender que esa ley distribuya competencias y no solamente establezca bases de coordinación. Dice el artículo 1° de esa ley: La presente ley es reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de seguridad pública. Y 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 en esta materia.

Eso no le corresponde a esta ley si nos atenemos a que estamos todavía en un régimen de bases de coordinación y no de facultades concurrentes. Pero lo que sí nos marca tanto la lógica de bases de coordinación como la lógica de facultades concurrentes, que al parecer se está queriendo introducir en materia de seguridad pública, lo que nos está diciendo es que hay una tendencia hacia la centralización. Primero bajo la lógica de bases de coordinación, un régimen obligatorio de coordinación. Y segundo, la

posibilidad de que desde la federación a través de una ley general se le diga a federación, estados y municipios qué les corresponde hacer en esta materia. Ésa es la lógica, es como el siguiente paso de la iniciativa que estamos discutiendo en esta ocasión.

Creo oportuno referirme a otras técnicas de integración que cada vez tienen más relevancia en la experiencia de nuestro sistema federal. Y que por lo menos desde los años ochenta han tenido como una expansión. Me refiero al régimen convencional. Hay una serie de convenios que establece la propia Constitución, y que marcan ya un elemento importante de la identidad de nuestro sistema federal. Convenios como los que se refieren a la planeación y regulación conjunta y coordinada de zonas metropolitanas; convenios como los que se refieren a la coordinación intermunicipal y para formar asociaciones de municipios. Todo esto con su respectiva base constitucional; convenios entre municipio y estado para permitir que el estado se encargue temporalmente de servicios o funciones que son de competencia exclusiva de municipios. Ya los mencionó el doctor Quintana. Convenios, en fin, no voy a mencionar todos... entre municipio y estado para que el estado pueda administrar impuestos que en principio son de la competencia de los municipios.

Hay todo un régimen constitucional convencional, que en algunos casos sirve para centralizar funciones y en algunos casos sirven para descentralizar funciones. Y aquí al hablar de “centralización” me estoy refiriendo no nada más al traspaso de una facultad del estado a la federación sino también del municipio al estado. En esos términos estoy hablando aquí de centralización y aquí al hablar de centralización me estoy refiriendo no nada más de una facultad del estado a la federación, sino también del municipio al estado, en esos términos estoy hablando aquí de centralización.

En el artículo 115, fracción III, estos convenios a los que pueden llegar estado y municipio, para que el estado se haga cargo de funciones que en principio le corresponden a los municipios. O los convenios previstos en el 115, fracción IV, inciso a), por medio de los cuales los estados y municipios pueden convenir que el estado se encargue del cobro de impuestos municipales, típicamente el predial; o convenios de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Es un tipo de convenio que ha centralizado en manos de la federación todo lo que tiene que ver con la cuestión impositiva.

Otro tipo de convenios han servido y sirven para descentralizar funciones como, por ejemplo, los previstos en el artículo 116, fracción VII, los estados pueden asumir funciones, ejecución y operación de obras y

prestación de servicios públicos, que en principio le corresponden a la federación, aquí la dirección o el sentido de la transferencia es de la federación hacia los estados. Esto, por ejemplo, es muy común en materia forestal.

Hay una ley, hay diversas leyes, pero en específico está la Ley de Equilibrio Ecológico y de Protección al Medio Ambiente que establece en diversos artículos cuál es el contenido mínimo de ese tipo de convenios a través de los cuales la federación puede transferirle al estado esta responsabilidad de cuidar zonas forestales. A lo que voy con toda esta referencia al sistema complejo que tenemos de distribución de competencias en materia de seguridad pública, la iniciativa presidencial como que establece otra técnica. No establece un régimen de base, bases de coordinación; no establece un régimen de facultades concurrentes, no emplea la técnica convencional que es muy desarrollada en la práctica de nuestro sistema Federal; sino que establece lo que puede decirse “una técnica nueva”.

Los detalles de en qué consiste esa técnica lo podrán encontrar en la iniciativa, pero para decirlo en términos simples y llanos es que el estado puede tomar del municipio, y la federación puede tomar del estado. Sin convenio, sin un esquema legal que establezca un procedimiento ordenado y racional para que esto suceda o por lo menos no se trasluce así a partir de la sola lectura de la iniciativa de reforma constitucional.

Es una nueva técnica que se inscribe en esa lógica centralizadora, pero que da un paso adelante y no es un pasito, sino que es un gran paso en esa lógica centralizadora que hemos visto como una tendencia en esta materia. Parece que queda al arbitrio del gobernador la asunción de la función de policía respecto de los municipios, y pareciera que queda al arbitrio del presidente de la república el hacer lo propio en relación con los estados.

Dice la iniciativa: según ciertos supuestos, según ciertos procedimientos, de acuerdo a condiciones objetivas, pero éstos son términos tan ambiguos, tan vagos, que no puede uno sino imaginarse que ya en la práctica esto puede dar lugar a un abuso por parte de quienes tengan el poder de ejercer estas facultades.

Yo creo que hubiera sido muy útil e igual, a lo mejor, estaríamos de todas maneras con una visión muy crítica, pero hubiera sido muy útil el acompañar la iniciativa de reforma constitucional, con una iniciativa de reforma legal. Porque así como está presentada la iniciativa constitucional no es posible entrever o adivinar o prever qué es exactamente lo que el Ejecutivo tiene en mente cuando se refiere al gran diseño.

Lo que está en la iniciativa es el gran diseño constitucional, con términos muy ambiguos, pero cómo se vería esto ya a nivel legal. Eso hubiera sido muy importante, para tener, sí, el gran diseño, pero también el detalle. La frase aquella de “el diablo está en los detalles”, a lo mejor ahí podríamos encontrar otros elementos que refuercen la visión crítica que algunos hemos tenido en este foro.

Estamos ante un elemento de centralización. La centralización puede tener aspectos positivos. En algunas materias, creo yo, ha tenido elementos positivos en términos de uniformidad, armonización. Por ejemplo, en educación, la educación está sujeta a un esquema de facultades concurrentes, hay un poder de dirección del Estado federal, o sea, de la federación; la Constitución se refiere explícitamente a la necesidad de uniformar la educación en todo el país, tener criterios más o menos uniformes en la medida que esto es necesario, para tener un sentido de identidad nacional y de cultura nacional.

Pero también la centralización en otras materias puede tener desventajas, y no nada más desventajas, sino graves y grandes desventajas. Algunas ya se han mencionado aquí. La lejanía del centro de decisión en relación con el terreno en donde ocurren los problemas; la falta de proximidad, la falta de pertenencia, la falta de visibilidad o la falta de información, de flujo de información entre el lugar en donde ocurren los problemas y el centro en donde se toman las decisiones; falta de rendición de cuentas.

Aquí se mencionaba, y creo que tienen razón, lo que se requiere es una estrategia cuadra por cuadra, decía Samuel; decía María Eugenia, se necesita una estrategia de participación de las comunidades. Un esquema centralizador no va de acuerdo con esta idea de la importancia de una lucha cuadra por cuadra o que les dé un papel importante a las comunidades locales.

Más allá de esto, el gran problema de la centralización y más en la materia que estamos discutiendo de seguridad pública, es la concentración del Poder, porque el federalismo puede ser visto igual. El hecho de que el Poder esté dividido verticalmente puede verse como una versión distinta a eso que es tan importante en un Estado constitucional que es un principio de separación de Poderes, ya no, en el caso del federalismo, en un sentido horizontal, como la forma típica de Montesquieu, sino en un sentido vertical.

El federalismo es una fórmula adicional, una estructura adicional que promueve la separación de Poderes en un sentido vertical, pero en la



misma lógica de que el Poder controle al Poder, estando separado, estando dividido.

Yo quisiera terminar mi intervención reiterando la idea que ya se mencionó aquí por parte de alguno de los ponentes, que no puede verse el tema de seguridad pública como un objetivo único en los términos planteados por la iniciativa. Debe verse como formando parte de un marco general, un marco constitucional general en donde se tomen en cuenta otros factores: factores de federalismo, factores de equilibrio de Poderes.

Esta iniciativa rompe equilibrios constitucionales importantes, que ha llevado mucho tiempo conformar, por ejemplo, de las reformas al esquema municipal y esta idea de darle más fuerza al municipio. Aquí quiero recordar, por cierto, que la reforma aquella de 1983 que le dio más poder y más espacio, peso institucional al municipio, fue planteado dentro de una estrategia de fortalecimiento del Estado mexicano.

No era nada más fortalecer al municipio, sino era fortalecer al municipio para que el Estado mexicano como un todo fuera más fuerte, desde esa lógica el debilitar al municipio implica un debilitamiento en el mediano y largo plazo, un debilitamiento potencial del Estado mexicano como un todo ¿Por qué no recuperar entonces todo lo que todavía pueda darnos ese Régimen de Bases de Coordinación? ¿Por qué no agotar? ¿Ya se agotó lo que ese Régimen de Bases de Coordinación puede dar? ¿Por qué no explorar todo lo que pudiera resultar de beneficio para la seguridad pública, en este país, a través de los convenios, a través de un régimen convencional, con lo que ya existe o creando nuevas fórmulas convencionales que pudieran dar flexibilidad en cuanto el poder optar o no optar por un Régimen de Mando Único de Policías, según las diferencias, según las necesidades de los distintos municipios y de los distintos estados?

Ya hay experiencia en el manejo de un esquema de bases de coordinación hay experiencia y hay criterios de la Corte en temas de convenios, y en particular de convenios que se refieren a las transferencias de facultades de un nivel de gobierno a otro. Yo creo que con eso podría yo terminar mi exposición, y reitero otra vez mi agradecimiento al Centro, por la invitación, y por la oportunidad de estar en esta mesa.

Muchas gracias



### **III. ANEXOS**

**PRIMERO:** ARCHIVO FOTOGRÁFICO

**SEGUNDO:** CURRÍCULUM VITAE DE PONENTES



**ANEXO PRIMERO**  
**ARCHIVO FOTOGRÁFICO**





**PRESÍDIUM:** Carlos Quintana Roldan, F.D. UNAM; José María Serna de la Garza, I.I.J UNAM; María Eugenia Suárez de Garay, INSYDE; Dip. Omar Fayad Meneses, Presidente del Comité del CEDIP; César Becker Cuéllar, Director General del CEDIP; Samuel Antonio González Ruiz, F.D. UNAM; Martín Barrón Cruz, INACIPE; Dip. Reginaldo Rivera de la Torre, Secretario de la Comisión De Puntos Constitucionales.























**ANEXO SEGUNDO**  
**CURRÍCULUM VITAE DE PONENTES**



## **MARTÍN GABRIEL BARRÓN CRUZ**

Maestro en Ciencias Penales con especialidad en Criminología por el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE). Cuenta con estudios de Maestría en Historia y Etnohistoria en la Escuela Nacional de Antropología e Historia y de Doctorado en Humanidades en la Universidad Autónoma Metropolitana. Licenciado en Historia por la Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH).

Ha impartido diversas conferencias en el ámbito nacional y en el internacional; de ésta últimas se puede señalar su en el XIV Congreso Internacional de Criminalística y Ciencias Forenses (Bogotá, Colombia), XVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de sociología (Buenos Aires, Argentina), Seminario Internacional Seguridad y Ciudad (Bogotá, Colombia), IV Congreso Español de Criminología (Málaga, España), III Encuentro Nacional de Criminología (Caracas, Venezuela), XIII Congreso Mundial de Criminología (Río de Janeiro, Brasil), Conference Reforming the Administration of Justice in México (San Diego, California) y el IV Congreso Iberoamericano de Psicología Jurídica (Madrid, España).

Ha impartido clases de criminología, métodos cualitativos de la criminología, sistemas de control social del delito, teorías criminológicas, sociología criminológica, política criminal, penología, corrientes criminológicas contemporáneas, sociología y antropología de la violencia, victimología, seguridad pública (entre otras), en diversas instituciones de reconocido prestigio, entre las que figuran, el INACIPE, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), la Universidad Iberoamericana de León, Guanajuato, la Universidad Rafael Landívar de Guatemala, la Universidad de Villa Rica en Veracruz, la Universidad Autónoma de Zacatecas, Universidad Autónoma de Tamaulipas, la Universidad Autónoma de Campeche, la Universidad Autónoma de Sonora, la Secretaría de la Defensa Nacional y la Escuela Nacional de Antropología e Historia (INAH).

En el ámbito laboral se ha desempeñado como asesor de Criminología en la Procuraduría General del Estado de Morelos, instructor investigador en el Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Líder Coordinador de Proyectos en el Archivo Histórico del Distrito Federal, Jefe del Museo Central de la Marina, en la Secretaría de Marina-Armada de México y, como asesor académico en el INACIPE, donde se desempeña desde hace varios años como profesor-investigador.

#### Cátedras:

- Criminología
- Sociología y antropología de la violencia
- Métodos cualitativos de la criminología
- Seguridad pública
- Penología
- Sistema penitenciario y reinserción social
- Crimen organizado
- Terrorismo
- Sistemas del control social de delito
- Victimología

#### Autor y coautor de los libros:

- Actuaciones ministeriales en el homicidio de León Trotsky y (INACIPE, 2009)
  - El Nudo del silencio. Tras la pista de una asesina en serie: la Mataviejitas(Océano, INACIPE, PGJDF, 2007)
- Policía y Seguridad en México(INACIPE-OIT, 2005)
- Una mirada al sistema carcelario mexicano(INACIPE, 2002)
- Islas Marías: una visión iconográfica (INACIPE, 2002)
- Guardia Nacional y Policía Preventiva: dos problemas de seguridad en México(INACIPE-University of California, 2004)
- Fortificaciones, Guerra y Defensa de la Ciudad de México 1844, 1847-1848 (Gobierno del Distrito Federal, 2003)
- Sinaloa Invasada 1845-1848 (Colegio de Bachilleres, Sinaloa, 1999)
- Ulúa: Fortaleza y Presidio(INAH, 1998)

#### Coordinador de la obra:

- Cinco ordenamientos penales del Siglo XIX (INACIPE, 2010)

## **SAMUEL ANTONIO GONZÁLEZ RUIZ**

Es Doctor en Filosofía del Derecho, por la Universidad de Milán-Bolonia. Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México.

Consultor Internacional en materia de Seguridad Pública y Delincuencia Organizada.

Fungió como Titular Fundador de la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada de la Procuraduría General de la República.

Ha sido experto de alto nivel en la Oficina para las Drogas y el Delito de las Naciones Unidas, en Viena, Austria, en donde fue Asesor Interregional para Asuntos de Justicia Penal. Sus funciones principales fueron las de apoyar a los gobiernos en la pronta implementación de la Convención de Palermo contra la Delincuencia Organizada Transnacional, incluyendo la planeación y ejecución de seminarios y talleres para el entrenamiento de fiscales, policías y jueces. (2000 a 2003).

Ha organizado y participado activamente en diversos foros internacionales en materia de delincuencia organizada y corrupción, entre ellos: Seminario Internacional Contra la Delincuencia Organizada y la corrupción en Lituania, con la colaboración de INTERPOL.

Ha impartido Conferencias en las Universidades de Sevilla, Carlos III de Madrid, Málaga, Bolonia, Turín, Bari, Ginebra, Suiza, la Escuela de Policía Catalana, Vienna international University. En la Ciudad de Guatemala ha participado en un curso de lucha contra delincuencia organizada en el marco de la CICIACS con la fundación Mirna Mack, así como en más de 34 Países.

Ha sido también Coordinador de Asesores y/o Asesor Principal del Procurador General de México, participando en la elaboración de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, Ley General de Seguridad Pública y estrategias anticorrupción de la Policía Federal Mexicana, así como en diversas reformas al poder judicial, todas ellas con el fin de garantizar el respeto a la Ley, el estado de derecho y los derechos humanos mediante la incorporación de los Estándares y Normas de Naciones Unidas(1994-1996).

En el Instituto Nacional de Ciencias Penales de la Procuraduría General de la República, fue Secretario Académico encargado de implementar las reformas al sistema de justicia penal, fortaleciendo la aplicación de los Estándares y Normas de las Naciones Unidas dentro del campo de los Derechos Humanos, a través de entrenamiento de policías, fiscales y miembros del sistema penitenciario (1989-1993).

Desarrolló comisiones relevantes en lo internacional:

1. Cónsul de México en España (1999-2000);
2. Delegado de México en las negociaciones bilaterales de asuntos legales e ínter-jurisdiccionales (México-Estados Unidos, 1995-1999), (México-España, 1995-1999);
3. Delegado de México en la reunión de expertos para la negociación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada;
4. Experto de las Naciones Unidas ha manejado actividades con los sistemas de justicia penal de los siguientes países: Sudáfrica, Nigeria, Rumania, Georgia, Eslovaquia, Irán, Arabia Saudita, Colombia, Bolivia, Perú, Guatemala, Hungría, Croacia, España, Italia, Reino Unido y México (2000-Presente);
5. Seminarios de entrenamiento para Fiscales, Policías y Jueces de más de 56 países;
6. Cuenta con profundo conocimiento de los sistemas continental y de "common law" justicia penal a través de intercambios Interinstitucionales como asesor de la Procuraduría General de la República mexicana y como experto de las Naciones Unidas.

En lo académico se ha desempeñado como:

1. Secretario Académico del Instituto Nacional de Ciencias Penales. (1989-1993).
2. Vice-presidente del Instituto de Administración Pública del Estado de Guerrero (1992-1993).
3. Profesor de derecho, Universidad Nacional Autónoma de México (Teoría Legal, Filosofía del Derecho, Derecho de la Seguridad Social); Instituto Nacional de Ciencias Penales, Universidades de Campeche, Querétaro y Oaxaca (Cursos de postgrado: Metodología Científica y Teoría del Derecho).
4. Instituto de la Policía Judicial Federal (Elaborando el currículo del Instituto, incluyendo Derechos Humanos y Derecho Constitucional).
5. Cursos de entrenamiento en Derecho Penal y Derechos Humanos para ONG's a cargo de promover los Derechos Humanos en la Procuraduría General de la República.
6. Profesor asociado de las siguientes universidades extranjeras en el curso de Filosofía del Derecho: Universidad de Sevilla, España (1999-2000); Universidad de Bolonia (1986-1988).

Ha publicado:

- El Sistema de Justicia Penal y su Reforma - Teoría y Práctica- (coautor), editado por Fontamara en 2005.
- Reflexiones en Torno a la Delincuencia Organizada (coautor y coordinador), INACIPE – ITAM. 2006.
- Seguridad Pública en México, Problemas, Perspectivas y Propuestas. Editado por UNAM, 1995. Escrito en colaboración con Ernesto López Portillo y José Arturo Yañez. Pp. 250.
- La Lucha contra los Cárteles de la Droga en la Frontera México-Estados Unidos. Forum de las Naciones Unidas sobre Delincuencia y sociedad. Vol. I, No. 2, 2002
- Corrupción y Delincuencia Organizada. Un Estrecho Vínculo. Revista de la Universidad Católica de Chile No. 76, Septiembre del 2002. En colaboración con Edgardo Buscaglia, César Prieto, José García y Estefano Fumarulo.
- Terrorismo y Delincuencia Organizada. Su Combate a través de la Convención de Palermo Criminología y Ciencias Forenses, Bogota, No.2 2002. En colaboración con Edgardo Buscaglia, César Prieto y Estefano Fumarullo.
- Como Controlar las Técnicas Modernas de Investigación, Protegiendo los Derechos Humanos. En colaboración con Edgardo Buscaglia, Aurelie Merle, Ingke Goeckenjan and Ernesto Mendieta Jiménez. En publicación.
- Como diseñar una Estrategia Nacional contra la Delincuencia Organizada en el marco de la Convención de Palermo. En Lucha Contra la delincuencia Organizada y la Corrupción, Lima, Perú, Ministerio de Justicia y UNODC. 2001
- Hacia la Profesionalización de la Policía Judicial Federal. Inacipe, México 1992. En colaboración con Ignacio Carrillo y Ernesto Mendieta.
- La Lucha contra la Delincuencia organizada: La Experiencia de Giovanni Falcone. Traducido al Español y Editado por el Instituto Nacional de Ciencias Penales. México, 1992 pp. 13-33
- “Códigos Semióticos y Operadores Deonticos. Consecuencias de la Promoción Funcional del Derecho de Norberto Bobbio (Sanción Positiva)”. Revista Internacional de Semiótica del Derecho. Pp. 183-198

- Crisis de la Seguridad Pública y la Lucha contra la Delincuencia Organizada. En la Justicia Mexicana hacia el siglo XXI. Ed. UNAM, 1997. Pp. 27-46
- Notas sobre la Lucha contra la Delincuencia Organizada en varios Países. Editado por Revista de Justicia Mexicana, 1998.
- Más de 50 otros artículos sobre: Criminología, Educación, Teoría Legal, Semiótica y Derecho penal disponibles a solicitud.



## **DRA. MARÍA EUGENIA SUÁREZ DE GARAY**

Es doctora en Antropología Social y Cultural por la Universidad Autónoma de Barcelona, y desde hace 15 años ha estudiado a la policía desde un enfoque antropológico.

Ha sido asesora del Departamento de Planeación y Estrategias Operativas de la Dirección General de Seguridad Pública del Municipio de Tlaquepaque [Jalisco] y ha participado en la capacitación de policías municipales en Jalisco, Culiacán y Coahuila. De 2007 a 2009 presidió el Consejo Consultivo de Seguridad Ciudadana de Guadalajara.

Como docente, ha impartido materias relacionadas con policía de proximidad, género y seguridad democrática, y culturas policiales en México.

Algunas de sus publicaciones más recientes son *Justiciabarómetro: estudio de la policía municipal preventiva de la Zona Metropolitana de Guadalajara* [2010] y *Justiciabarómetro: diagnóstico integral de la policía preventiva municipal de Ciudad Juárez* [2010].

Actualmente es miembro de la Red Nacional de Especialistas en Seguridad Pública y directora de nuestra Dirección de Investigación Aplicada en Policía, Seguridad y Justicia Penal.

## **DR. CARLOS FRANCISCO QUINTANA ROLDÁN**

Egresado de la Facultad de Derecho de la UNAM, Especialidad, Maestría y Doctorado en Derecho Constitucional y Administrativo por la propia institución. Profesor de la Facultad de Derecho, contando con 38 años de servicios en la misma, institución en la que imparte las cátedras de Derecho Municipal; Administración Pública, Federal, Estatal y Municipal; Derechos Humanos y Sociología General y Jurídica. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

Cuenta con diversas publicaciones como son: “Derecho Municipal” que tiene diez ediciones; “Derechos Humanos”, cinco ediciones; “Derecho Laboral Burocrático”, con tres ediciones; a más de artículos en revistas nacionales y extranjeras especializadas en temas jurídicos.

En el Sector Público ha ocupado diversos cargos. Fue Secretario General del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal; Director de relaciones políticas con entidades federativas y municipales de la Secretaría de Gobernación; Primer Director General de Asuntos Religiosos de la citada dependencia; Presidente de El Colegio Mexiquense, A.C.

Forma parte de diversas asociaciones profesionales, como la Asociación Nacional de Doctores en Derecho, en donde ocupa el cargo de Vicepresidente; miembro del Instituto Nacional de Administración Pública; asociado del Colegio Mexicano de Abogados.

Actualmente es Magistrado Representante del Gobierno Federal en la Sexta Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

## **DR. JOSÉ MARÍA SERNA DE LA GARZA**

El maestro José María Serna de la Garza, es investigador titular A, de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, es licenciado en derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM. Profesor en la Facultad de Derecho de la UNAM impartiendo la materia de garantías constitucionales, como profesor visitante impartió las materias de derecho mexicano y de derecho latinoamericano en la Universidad de Texas campus Austin entre 1997 y 2001. Imparte actualmente el seminario de globalización y derecho.

Dentro de sus publicaciones más importantes contamos con *Derecho parlamentario*, *La Reforma del Estado en América Latina: los casos de Brasil, Argentina y México...* de la Universidad de California, *Estado de derecho y transición jurídica*, *Federalismo y Regionalismo*, *El sistema federal mexicano: un análisis jurídico*, *Globalización y Gobernanza: las transformaciones del Estado y sus implicaciones para el derecho público*.

En otras actividades, es investigador nacional, nivel tercero, del Sistema Nacional de Investigadores. Presidente de la sección mexicana del Instituto Iberoamericano del derecho constitucional desde abril de 2002. Miembro de la Academia Mexicana de Ciencias y presidente de subcomisión de educación.



**COORDINACIÓN Y REVISIÓN EDITORIAL**

EMILIO ROJO CERVANTES

**PORTADA Y DISEÑO**

HUMBERTO AYALA LÓPEZ