

Mirada Legislativa



Núm. 72, febrero de 2015

La figura del Mando Único en la seguridad pública

Este documento tiene como objetivo analizar la figura de mando único policial. Para ello se examinan antecedentes internacionales sobre esta forma de organización de la seguridad pública, particularmente, se revisan los casos de Chile y Colombia. Además, se presenta un análisis comparativo de dos iniciativas de seguridad pública propuestas en 2010 y 2014 en México. Finalmente se ofrecen las conclusiones de este estudio. Dentro de los hallazgos más importantes del análisis se encuentran los siguientes:

- En México actualmente la función de seguridad pública está a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, conforme a lo establecido en el artículo 21 constitucional.
- Entre los argumentos en contra de la figura del Mando Único se encuentran la transgresión del sistema formal coordinado de competencias; el debilitamiento del federalismo; la lesión a la autonomía municipal; el riesgo de prácticas antidemocráticas y el debilitamiento de las capacidades de gobiernos locales.
- Entre los argumentos a favor de la figura del Mando Único se reconocen la unidad cultural, la profesionalización policial, la equidad en tratamiento laboral y de pensiones para policías, el mejoramiento de condiciones de recursos de investigación e inteligencia y el mejoramiento de percepción de confianza de ciudadanos en la policía, entre otros.



Mirada Legislativa



Núm. 72, febrero de 2015

- Como ejemplo de país con mando único policial se encuentra Chile, que es un Estado unitario con administración descentralizada o desconcentrada y cuenta con la figura de los Carabineros e Investigaciones para integrar las fuerzas de orden y seguridad pública del país.
- Los Carabineros en Chile existen desde hace más de 80 años. Para su trabajo policial tienen un Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva con el que protegen a las 15 regiones, 54 provincias y 346 comunas que conforman el país.
- Colombia es otro ejemplo de mando único, que opera como un Estado organizado en forma unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. Las fuerzas militares y la Policía Nacional son los encargados de ejercer la función de seguridad pública.
- En México, durante los años 2010 y 2014, los jefes del Ejecutivo en turno enviaron a la Cámara de Senadores propuestas de iniciativas de reformas a artículos constitucionales respecto del tema de seguridad pública. En ambos documentos se aborda la figura del Mando Único.
- En la propuesta de 2010 la competencia de la función de seguridad pública sigue siendo de los tres ámbitos de gobierno, y se establecen supuestos en los que la policía federal tome el mando de la policía estatal, así como aquellos en que la policía estatal toma el mando de la policía municipal o metropolitana. También se sugiere la acreditación de policías municipales y metropolitanas que cumplan con determinados criterios
- En la propuesta de 2014 se propone la existencia de la figura del mando único en cada entidad federativa, y la intervención de la federación en los municipios, cuando existan indicios de que el crimen organizado está infiltrado. También se suprime la competencia de seguridad pública en los municipios.



Dirección General de Análisis Legislativo
Instituto Belisario Domínguez • Senado de la República • LXII Legislatura



Mirada Legislativa

Núm.72

Consideraciones sobre la Seguridad Pública y el Mando Único

La seguridad pública en México es un servicio que brindan los tres ámbitos de gobierno. En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) se establecen las responsabilidades tanto de la Federación como de estados y municipios en esta materia. En el párrafo primero del artículo 21 se indica que:

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala.¹

Como se observa, la función de prevención, investigación y persecución de los delitos pertenece a los tres órdenes de gobierno. Esta división de funciones conlleva al análisis de competencias desde una perspectiva de coordinación en favor de la ciudadanía.

Diversas son las justificaciones para proponer que las fuerzas policiacas que tienen como objetivo cuidar y proveer de seguridad rijan su actuar a través de un mando único.

Antes de conocer las ventajas o desventajas de contar con dicha figura, es necesario saber su significado. En este sentido, los mandos únicos policiales consisten en “la unificación de todas las corporaciones policiales bajo una sola autoridad; esta última podría ser el secretario de Seguridad Pública Federal, tratándose de la unificación de policías estatales”.² Asimismo, cuando se trata de policías municipales con el propósito de operar, el mando único se puede entender como “la homologación en: capacitación, conocimientos, equipamiento, salarios, régimen disciplinario, marco jurídico y requisitos de ingreso, entre otros aspectos”.³

1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, texto vigente, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm> [Consultada el 19 de diciembre de 2014]

2 Marisol Luna. *La implementación del modelo de policía estatal acreditable con mando único coordinado y su incidencia en los municipios mexicanos. Actualización y Avances*. Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Vol. 7. Núm. 13. Enero – Junio de 2014. P. 88.

3 *Idem (id.)*

Mirada Legislativa

Por su parte, en la iniciativa del año 2014 del Ejecutivo Federal en materia de seguridad pública se establece que es “necesario concentrar las funciones policiales en determinados órdenes de gobierno, a efecto de facilitar las condiciones de mando, así como de focalización de tareas de seguridad en determinados territorios”.⁴

Lo anterior traería como consecuencia la centralización de determinadas tareas de seguridad pública haciendo que las corporaciones policiacas en cada entidad federativa respondan a un solo mando.

Por otro lado, en una iniciativa similar del Ejecutivo Federal, en 2010 también se propuso que las policías de cada estado operaran bajo un solo mando, que originariamente fuera ejercido por el Gobernador, “pudiendo éste nombrar al titular de dichas policías”.⁵ Estas policías serían las encargadas de preservar el orden y la paz públicos o bien, de restablecerlo y de prevenir delitos y violencia.

Argumentos a favor y en contra del Mando Único

El debate respecto de la implementación de un mando único en las policías de los estados ha incluido tanto ventajas como desventajas. Marisol Luna, después de realizar un análisis del modelo de policía estatal acreditable con mando único coordinado y su incidencia en los municipios del país, concluye que las desventajas son:⁶

- La instrumentación del Modelo de Policía Estatal Acreditable con Mando Único Coordinado transgrede el sistema formal de competencias (coordinación) adoptado en materia de seguridad pública mediante la reforma constitucional de 1994.
- Los Mandos Únicos Policiales eliminan tanto la tradición del municipio en temas de protección a la comunidad como al fortalecimiento del federalismo.

4 Cámara de Diputados. *Iniciativa de Decreto por el que se reforman los artículos 21, 73, 104, 105, 115, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 2014, p.3. Disponible en http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/3/2014-12-01-1/assets/documentos/Iniciativa_Poder_Ejecutivo_.pdf [Consultada el 19 de diciembre de 2014]

5 Secretaría de Gobernación. Subsecretaría de Enlace Legislativo. *Iniciativa de Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 2010, p. 10 Disponible en http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/61/2/2010-10-07-1/assets/documentos/iniciativa_Ejecutivo.pdf [Consultada el 19 de diciembre de 2014]

6 Marisol Luna, Op.cit.

Mirada Legislativa

- Lesiona la autonomía municipal.
- Que el control total de las fuerzas armadas en una entidad recaiga sobre un solo hombre es delicado, por los riesgos existentes de prácticas antidemocráticas.
- Iría en contra del fortalecimiento de las capacidades y liderazgos de los gobiernos locales para propiciar intervenciones intersectoriales a favor de la seguridad y la convivencia.

Por lo anterior, al analizar las desventajas de la figura del mando único, algunos prefieren un fortalecimiento de las policías municipales, dotándolas de capacitación, reconocimiento e incremento en sus salarios, ya que “ellos son quienes conocen de primera fuente lo que ocurre en su 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”.⁷

En cuanto a las ventajas del modelo de mando único, autores como Manuel Peña, quien analiza el modelo en Colombia, expone en un inicio tres condiciones necesarias para dar legitimidad al mando único policial: “nacer de la voluntad política democrática de los ciudadanos, fortalecer el Estado de derecho, y constituirse en una estrategia integral para asegurar los fines del Estado: seguridad, convivencia y bienestar en igualdad”.⁸

Además, este autor propone el tratamiento del tema desde distintas perspectivas, ya sea a través de la voluntad política y la necesidad de seguridad o desde la lógica de la lucha contra el crimen y la delincuencia.

Entre las ventajas que se mencionan sobre la figura del mando único se encuentran:

- La unidad cultural fundamentada en la unidad de doctrina, capacitación y mando, lo que permite definir una política de capacitación en tres ciclos: formación básica policial; formación del mando y administración policial; y especialización en aspectos propios del servicio.

7 Marisol Luna Op.cit. p.96.

8 José Manuel Peña. *El Mando Único en Colombia*. José Luis Munguía Cardona Cynthia Patricia Cantero Pacheco Rosana Ruiz Sánchez (Coordinadores). Simposio Retos de la seguridad ciudadana y el mando único policial en Jalisco Memorias, Universidad de Guadalajara, México, 2014. p.38.

Mirada Legislativa

- El diseño de un orden de profesionalización, mando y administración policial.
- La instrumentación de un proceso de ingreso, estabilidad y salida para los policías, así como de una ley especial laboral y de pensiones para ellos.
- Mejora de las condiciones del grupo familiar y los recursos técnicos, de investigación e inteligencia.
- Mejora de la percepción de confianza de los ciudadanos en la policía.
- Cultura de la legalidad que se convirtió en una estrategia de cuatro ejes: conocimiento de la ley y los procedimientos; aplicación igual de la ley a todos los ciudadanos; apoyo a las instancias de justicia y mecanismos ágiles para la denuncia; y la supervisión ciudadana.⁹

Entre las ventajas mencionadas se resalta una política pública integral de seguridad pública. En el caso de Colombia se logró instrumentar un sistema de gestión de calidad para la policía nacional. De hecho “en repetidas ocasiones se obtuvieron premios a la gestión a nivel nacional. Esto convirtió a la policía en una entidad con procesos y resultados verificables”.¹⁰

Después de analizar tanto argumentos a favor como en contra de la figura del mando único, a continuación se presenta la experiencia de dos naciones de América Latina que usan este modelo. Se explican sus antecedentes, su función en cuanto al servicio de seguridad pública, así como el marco jurídico que los sustenta.

9 José Manuel Peña. Op.cit. p.43.

10 *Ibidem*. p.44.

Mirada Legislativa

Experiencias de otras naciones

Chile

Chile es un Estado unitario que concentra la función de seguridad pública en las fuerzas armadas y en las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública pertenecientes al Ministerio encargado de la Defensa Nacional. Por su parte, las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública se integran por los Carabineros e Investigaciones que garantizan la seguridad pública al interior del país.

Los Carabineros de Chile tuvieron su origen el 27 de abril de 1927. La fuerza se fundó por el entonces Vicepresidente de la República, Coronel de Ejército Don Carlos Ibáñez del Campo, en virtud de un acuerdo que fusionó la Policía Fiscal con el Cuerpo de Carabineros.¹¹

El artículo 101 de la Constitución Política de la República de Chile establece:

Las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública están integradas sólo por Carabineros e Investigaciones. Constituyen la fuerza pública y existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior, en la forma que lo determinen sus respectivas leyes orgánicas. Dependen del Ministerio encargado de la Seguridad Pública.

Las Fuerzas Armadas y Carabineros, como cuerpos armados, son esencialmente obedientes y no deliberantes. Las fuerzas dependientes de los Ministerios encargados de la Defensa Nacional y de la Seguridad Pública son, además, profesionales, jerarquizadas y disciplinadas.¹²

Así, sólo los Carabineros e Investigaciones integran las fuerzas de orden y seguridad pública al interior del país.

Dentro del marco normativo aplicable a esta fuerza de seguridad se tienen más de 90 leyes, estatutos y reglamentos. También se encuentran los artículos 18, 32, 57, 101, 102, 104, 105 y 106 de la Constitución Política de la República de Chile, la Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile y el Manual de Doctrina y Código de Ética de Carabineros de Chile, entre otros.

11 Portal Institucional, Inicio. *Carabineros de Chile*, 2014. Recuperado de <http://www.carabineros.cl/> [Consultado el 15 de diciembre de 2014].

12 Organización de los Estados Americanos. *Constitución Política de la República de Chile*. Texto vigente. Disponible en http://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Chile.pdf [Consultado el 19 de diciembre de 2014].

Mirada Legislativa

Cabe destacar que en la Ley Orgánica Constitucional de Carabineros se establece lo relativo a la función y la protección que brinda esta institución. Asimismo, se legisla sobre la carrera profesional de los Carabineros, en lo que respecta a la antigüedad, mando y sucesión de mando, a la previsión y al régimen presupuestario.

Por lo tanto, los Carabineros se encargan de la protección de las 15 regiones, 54 provincias y 346 comunas que conforman el país. En el año 2013 tuvieron el siguiente despliegue operativo:

Tabla 1. Despliegue operativo de Carabineros de Chile

Zonas	18
Prefecturas	46
Comisarías	193
Subcomisarías	115
Tenencias	188
Retenes	385

Fuente: Carabineros en Cifras 2013.¹³

Además, tienen un Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva (P.C.S.P.), como principal estrategia operativa. Cabe destacar que el P.C.S.P. fue instrumentado a partir de un acuerdo en el año 2010, que contenía un Nuevo Manual Operativo del Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva.

A raíz de la transformación social en Chile, del crecimiento demográfico, de la percepción de inseguridad generalizada en la sociedad, así como de la modificación del perfil de los delincuentes cada vez más violentos, se ideó una nueva estrategia que enfatiza los esfuerzos de los Carabineros en la prevención del delito.

13 Carabineros de Chile. *Carabineros en Cifras 2013*. Disponible en http://www.carabineros.cl/cifras/cifras2013/pdf/carabineros_en_cifras_2013.pdf [Consultado el 10 de diciembre de 2014].

Mirada Legislativa

Núm.72

Asimismo, se buscó un acercamiento con la comunidad, con base en el concepto de policía de proximidad:

Así, inspirada en modelos de policía comunitaria o de proximidad, surgió esta nueva modalidad de trabajo consistente en un sistema de vigilancia por sectores, donde se zonifica el área de vigilancia entregada a la responsabilidad de una Unidad de Carabineros (Comisaría). Su sentido general es obtener mayor eficacia y eficiencia en las actividades de la policía, acentuando una relación más directa y efectiva entre el Carabinero y los habitantes de cada “Cuadrante”, de manera que aquél y éstos se conozcan y trabajen coordinadamente.¹⁴

Colombia

Colombia está constituido como un Estado social de derecho y se organiza en forma de República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. La función de seguridad pública está concentrada en las Fuerzas Militares y en la Policía Nacional.

La Policía Nacional en Colombia comenzó sus funciones hace más de 120 años. “El Gobierno Nacional dicta el decreto 1000 del 5 de noviembre de 1891, mediante el cual se organiza un cuerpo de Policía Nacional. Esta es la norma y la fecha tomados como puntos de referencia para el nacimiento de la Policía Nacional de Colombia”.¹⁵

Conforme lo establece la Constitución Política de Colombia, la fuerza de seguridad pública se integra únicamente por la Policía Nacional y por las Fuerzas Militares. El artículo 216 constitucional en su párrafo primero señala: “La fuerza pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional”.¹⁶

Así, la Policía Nacional “es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz”.¹⁷

14 Carabineros de Chile, Dirección General. *Nuevo Manual Operativo del Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva: Lo aprueba y dispone medidas para su cumplimiento*. Santiago, 2010. Disponible en <http://www.carabineros.cl/transparencia/og/og1960.pdf> [Consultado el 22 de diciembre de 2014].

15 Organización de los Estados Americanos. *Historia, Policía Nacional, 2014, Colombia*. Recuperado de http://oasportal.policia.gov.co/portal/page/portal/INSTITUCION/Resena/Resena_Historica1 [Consultado el 15 de diciembre de 2014].

16 Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. *Constitución Política de Colombia*. Texto Vigente. Artículo 216. Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125> [Consultado el 16 de diciembre de 2014].

17 *Ibidem*. Artículo 218.



Mirada Legislativa

El marco normativo que rige el actuar de la Policía Nacional se conforma por leyes, decretos y jurisprudencias, así como por los artículos 216, 218, 250 y 315 de la Constitución Política de Colombia. Las leyes regulan lo relativo a temas como la carrera administrativa de los miembros de la policía, el régimen disciplinario, el régimen salarial y prestacional, el retiro de oficiales y suboficiales, las facultades extraordinarias del Presidente de la República para expedir normas relacionadas con la Policía Nacional, la seguridad social y el bienestar de la corporación, así como la carrera policial, entre otros.

La Policía Nacional de Colombia cumple con funciones para combatir delitos como hurto, bebidas adulteradas y otros delitos menores. Asimismo, realizan actividades de acercamiento a la comunidad y trabajan continuamente para recibir y mantener certificaciones, reconocimientos y distintivos.

Cuadro comparativo sobre elementos de la figura de Mando Único

A continuación se muestra un cuadro comparativo entre Colombia y Chile respecto de diversas características que se engloban en la figura del Mando Único. En dicho cuadro se resalta la forma de Estado, así como las competencias de los órdenes de gobierno en cuanto al tema de seguridad pública, la expedición de normatividad jurídica en la materia y cuestiones aplicables a miembros policiales.

Mirada Legislativa

Núm.72

Tabla 2. Análisis comparativo constitucional de la figura de Mando Único entre Colombia y Chile

País/ Forma de Estado, región y Elementos de Mando Único	Colombia	Chile
Forma de Estado	Artículo 1 constitucional: Colombia es un Estado social de derecho , organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales , democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.	Artículo 3º constitucional. El Estado de Chile es unitario . La administración del Estado será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, de conformidad a la ley. Los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional.
Región	América Latina	América Latina
Competencias de órdenes de gobierno en materia de seguridad pública	Artículo 216 constitucional: La fuerza pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional . Todos los colombianos están obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan para defender la independencia nacional y las instituciones públicas. La Ley determinará las condiciones que en todo tiempo eximen del servicio militar y las	Artículo 90 constitucional. Las Fuerzas dependientes del Ministerio encargado de la Defensa Nacional están constituidas única y exclusivamente por las Fuerzas Armadas y por las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública . Las Fuerzas Armadas están integradas sólo por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, existen para la defensa de la patria, son esenciales para la seguridad nacional y garantizan el orden institucional de la República. Las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública están integradas sólo por Carabineros e Investigaciones,

Mirada Legislativa

	prerrogativas por la prestación del mismo.	constituyen la fuerza pública y existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior, en la forma que lo determinen sus respectivas leyes orgánicas. Carabineros se integrará, además, con las Fuerzas Armadas en la misión de garantizar el orden institucional de la República. Las Fuerzas Armadas y Carabineros , como cuerpos armados, son esencialmente obedientes y no deliberantes . Las fuerzas dependientes del Ministerio encargado de la Defensa Nacional son además profesionales, jerarquizadas y disciplinadas.
Características sobre expedición de leyes que norman delitos y tipifican conductas (Órganos legislativos nacionales o locales)	Artículo 218 constitucional. La ley organizará el cuerpo de Policía. La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz. La ley determinará su régimen de carrera, prestacional y disciplinario.	
Cuestiones relacionadas a	Artículo 222 constitucional. La ley determinará los sistemas de promoción profesional, cultural y social de los miembros de la Fuerza Pública. En las	Artículo 91 constitucional. La incorporación a las plantas y dotaciones de las Fuerzas Armadas y de Carabineros sólo podrá hacerse a través de sus propias Escuelas, con excepción de los escalafones

Mirada Legislativa

<p>los miembros policiales</p>	<p>etapas de su formación, se les impartirá la enseñanza de los fundamentos de la democracia y de los derechos humanos.</p> <p>Artículo 250 de la Fiscalía General de la Nación. (Párrafo 2º. No. 8): En ejercicio de sus funciones la Fiscalía General de la Nación, deberá:</p> <p>8. Dirigir y coordinar las funciones de policía Judicial que en forma permanente cumple la Policía Nacional y los demás organismos que señale la ley.</p>	<p>profesionales y de empleados civiles que determine la ley.</p> <p>Artículo 93 constitucional primer párrafo. Los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea, y el General Director de Carabineros serán designados por el Presidente de la República de entre los cinco oficiales generales de mayor antigüedad, que reúnan las calidades que los respectivos estatutos institucionales exijan para tales cargos; durarán cuatro años en sus funciones, no podrán ser nombrados para un nuevo período y gozarán de inamovilidad en su cargo.</p> <p>Artículo 94 constitucional. Los nombramientos, ascensos y retiros de los oficiales de las Fuerzas Armadas y Carabineros, se efectuarán por decreto supremo, en conformidad a la ley orgánica constitucional correspondiente, la que determinará las normas básicas respectivas, así como las normas básicas referidas a la carrera profesional, incorporación a sus plantas, previsión, antigüedad, mando, sucesión de mando y presupuesto de las Fuerzas Armadas y Carabineros. El ingreso, los nombramientos, ascensos y retiros en Investigaciones se efectuarán en conformidad a su ley orgánica</p>
---------------------------------------	--	--

Fuente: Elaboración propia con datos de las Constituciones Políticas de Colombia y Chile.

Mirada Legislativa

Conforme a su Carta Magna, Colombia es un Estado social de derecho y se organiza en forma de República unitaria, descentralizada y con autonomía en sus entidades territoriales. Además, es democrática, participativa y pluralista. Por su parte, Chile también es un Estado unitario con una administración descentralizada o desconcentrada, según sea el caso.

En cuanto a las competencias de los órdenes de gobierno en el tema de seguridad pública, Colombia cuenta con las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, que integran a la fuerza pública de forma exclusiva, por lo que la función de seguridad pública se concentra en el gobierno nacional. Por su parte, Chile, también centraliza la función de la seguridad pública, ya que las fuerzas dependientes del Ministerio de Defensa Nacional se constituyen únicamente por las fuerzas armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública. Estas últimas están integradas por Carabineros e Investigaciones, quienes son los encargados de dar eficacia al derecho y garantizar el orden público y la seguridad interior.

Cabe destacar que la Policía Nacional en Colombia está permanentemente armada, tiene naturaleza civil y su fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para asegurar que los colombianos vivan en paz. La ley es la que determina la promoción profesional, social y cultural de los miembros de la Fuerza Pública, respetando la democracia y los derechos humanos. Además, la Fiscalía General de la Nación es la encargada de dirigir y coordinar las funciones de policía Judicial que cumplen la Policía Nacional y otros organismos.

Por su parte, en Chile existen escuelas que preparan a los futuros integrantes de las fuerzas armadas y Carabineros. Además, el General Director de los Carabineros es designado por el Presidente de la República, quien se basa en los criterios establecidos en la Constitución Política para tal efecto.

¿Qué se propone en México (propuestas de Jefes del Ejecutivo)?

El primero de diciembre de 2014, el presidente Enrique Peña Nieto presentó ante la Cámara de Senadores la Iniciativa de reforma de los artículos 21, 73, 104, 105, 115, 116 y 123 de la CPEUM. Por su parte, el seis de octubre de 2010, el entonces presidente Felipe Calderón Hinojosa presentó ante la misma Cámara, el Decreto por el que se reforman diversos artículos de la CPEUM en materia de seguridad.

Mirada Legislativa

A continuación se presenta un cuadro en el que se comparan diversas características de las propuestas de reformas constitucionales en materia de seguridad pública tanto del año 2010 como del año 2014.

Tabla 3. Cuadro comparativo entre las propuestas de reforma constitucional del año 2010 y 2014, en materia de seguridad pública

Características	2010	2014
Competencias de órdenes de gobierno en materia de seguridad pública	<p>Reforma a los párrafos noveno y décimo pasando a ser este último el párrafo décimo primero del artículo 21 constitucional. La función de seguridad pública sigue a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios. Estas entidades deben salvaguardar el orden y la paz públicos, prevenir, investigar y perseguir los mismos. Además tienen como fin sancionar infracciones administrativas conforme a su competencia. La actuación de instituciones de seguridad pública se rige por determinados principios y respeto a derechos humanos.</p> <p>Se propone que la prevención y reacción inmediata en contra de los delitos sea corresponsabilidad de las policías federales, estatales, del Distrito Federal, y de policías municipales o metropolitanas acreditadas.</p> <p>Se persigue que las instituciones de seguridad pública sean de carácter civil, disciplinado y profesional. Asimismo, se propone la coordinación de instituciones policiales y Ministerio Público de la Federación, los Estados, el Distrito Federal e instituciones municipales o metropolitanas acreditadas, para cumplir fines de seguridad pública, conformando el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Se propone que el Sistema se someta a determinadas bases.</p>	<p>Modificación al párrafo noveno del artículo 21 constitucional. La función de seguridad pública quedaría a cargo de la Federación y de las entidades federativas, suprimiendo esta competencia a los municipios. Estos últimos participarían en el diseño y ejecución de políticas públicas de prevención no policial de los delitos, desde el ámbito de su competencia.</p>
Criterios y procedimientos relativos a	<p>Se adiciona inciso b) y c) del artículo 21 constitucional. Dentro de las bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se propone regular el sistema de desarrollo</p>	<p>Reforma al inciso a) del artículo 21 constitucional. El objetivo es homologar criterios y procedimientos relativos a los integrantes de instituciones de seguridad</p>

Mirada Legislativa

Núm.72

<p>seguridad pública</p>	<p>institucional, y procedimientos para acreditación de instituciones policiacas. También se propone que se establezcan supuestos en los que la policía federal asuma el mando de policías estatales, y que se establezca cuando las policías estatales asuman mando de policías municipales y/o metropolitanas acreditadas. Asimismo, se propone establecer procedimiento en que la policía federal dirija operativamente a dichas instituciones en reacción inmediata contra delitos.</p>	<p>pública, desde su selección hasta su régimen disciplinario. Asimismo, se pretende suprimir la competencia de los municipios en el desarrollo de las acciones mencionadas, dejando la función a cargo de la Federación y entidades federativas. Se agregan los incisos f) y g) con el objetivo de homologar protocolos de aspectos que contribuyan a una función policial eficaz, así como a contar con un mando único en las instituciones policiales.</p>
<p>Elementos relativos a fondos financieros de gobierno para seguridad pública</p>	<p>Se recorren los incisos del artículo 21 constitucional. Reforma al último inciso, g). Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y, en su caso, a los municipios, para ser destinados a estos fines.</p>	<p>Reforma al inciso e) del artículo 21 constitucional. Los fondos de ayuda federal para seguridad pública sólo serán aportados a las entidades federativas, y no a los municipios, como se establece en el texto vigente.</p> <p>Se reforma la fracción VII del artículo 115 constitucional. Se establece que estos últimos, realicen aportaciones a los estados para que cumplan con función de seguridad pública.</p>
<p>Características sobre expedición de leyes que norman delitos y tipifican conductas (Órganos legislativos nacionales o locales), o que distribuyan competencias.</p>	<p>Reforma a la fracción XXIII del artículo 73 constitucional. Se propone que el Congreso de la Unión tenga facultad para expedición de leyes que establezcan la distribución de competencias, ámbitos de concurrencia y bases de coordinación entre Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios; desarrollen las bases mínimas del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y establezcan y organicen las instituciones de seguridad pública en materia federal.</p>	<p>Reforma a los incisos a), b) y c) y adición del inciso d) de la fracción XXII del artículo 73 constitucional. Se propone que el Congreso de la Unión tenga facultad para expedir leyes que normen delitos y faltas contra la Federación; así como leyes generales que establezcan tipos penales y sanciones a ciertas conductas, distribuyendo competencias para su investigación, persecución y sanción, y dejando la facultad a legislaturas locales para legislar en materia penal conductas que no estén tipificadas y sancionadas. También se propone una sola legislación en materia de procedimiento penal, con la inclusión de medios alternativos de solución a controversias, ejecución de</p>

Mirada Legislativa

		<p>penas y justicia para adolescentes; y una ley general que distribuya competencias en materia penal.</p> <p>Reforma a la fracción XXIII del artículo 73 constitucional. El Congreso de la Unión tendrá la facultad para expedir leyes sobre concurrencia de la Federación y entidades en materia de seguridad pública.</p>
<p>Cuestiones relativas a competencias de Poder Judicial (tribunales y Cortes Supremas)</p>	<p>NA</p>	<p>Reforma a la fracción I del artículo 104 constitucional. Se propone que los Tribunales Federales conozcan no sólo sobre los procedimientos relacionados con delitos del orden federal, sino también aquellos que determinen las leyes generales.</p> <p>Reforma a la fracción I del artículo 105 constitucional. Además de exceptuar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conozca de controversias constitucionales sobre materia electoral, también se propone exceptuar su competencia sobre las relativas a la intervención de la Federación en los municipios en situaciones donde se adviertan indicios de infiltración del crimen organizado.</p>
<p>Figura de intervención de la Federación en funciones municipales cooptadas por el crimen organizado o de intervención de</p>	<p>Adición de párrafo segundo, tercero y cuarto de la fracción VII del artículo 115. Se propone que las policías municipales acreditadas estén bajo el mando del Gobernador, quien designará a su titular a propuesta del Presidente Municipal. También las policías metropolitanas estarían bajo el mando del Gobernador quien designará a su titular.</p> <p>Las funciones de proximidad vecinal, vigilancia y aplicación de bandos y reglamentos municipales quedan en manos de policías municipales o metropolitanas acreditadas. Además, estarán bajo el mando de la policía estatal en el funcionamiento que la</p>	<p>Adición del párrafo sexto de la fracción I del artículo 115 constitucional. Se propone que el Fiscal General de la República comunique al Secretario de Gobernación si existen indicios de infiltración del crimen organizado en la administración o ejecución de servicios públicos municipales, cuando así lo advierta. Posteriormente, si así lo estima procedente, el Secretario deberá solicitar al Senado de la República la aprobación correspondiente para que la Federación asuma las funciones del municipio, ya sea total o parcialmente y de forma temporal. También se propone la opción de que la Legislatura del Estado correspondiente pueda</p>

Mirada Legislativa

Federación y Estado con mando único.	propia Constitución establece.	convocar a elecciones.
Límites a la función de los municipios en temas de seguridad pública	<p>Reforma párrafo segundo fracción II, fracción III inciso h), párrafo primero fracción VII del artículo 115 constitucional. Se propone que los ayuntamientos tengan facultades para aprobar los bandos de gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren participación ciudadana y vecinal. En cuanto a la seguridad pública, se tiene la policía preventiva municipal en los casos que cuenten con institución policial acreditada, tránsito y vialidad.</p>	<p>Se propone la adición del segundo párrafo a la fracción II del artículo 115 constitucional. Se contempla la restricción de la facultad de los ayuntamientos para expedir bandos de policía.</p> <p>Se propone también la adición del inciso h) a la fracción III del artículo 115 constitucional. Se plantea que la aplicación de bandos de buen gobierno e infracciones no tenga carácter de policía.</p> <p>Se reforma la fracción VII del artículo 115 constitucional. Se propone que los gobernadores de los estados, a través de la corporación estatal policial, sean los encargados de la seguridad pública de los municipios.</p>
Características de convenios realizados entre órdenes de gobiernos subnacionales respecto al servicio de seguridad pública y del funcionamiento de la policía en el ámbito estatal.	<p>Se adicionan párrafo tercero y cuarto e incisos a), b) y c) a la fracción VII del artículo 116 constitucional.</p> <p>La función de la policía corresponde a Gobiernos Estatales y su mando recae en Gobernador del Estado, sin perjuicio de la competencia de la Federación en materia de seguridad pública.</p> <p>El mando y funcionamiento de la policía en ámbito estatal se sujeta a determinadas bases: titular de policía estatal es nombrado y removido libremente por el Gobernador; a la policía estatal le corresponden funciones que establezca la Ley General y las de los Estados en materia de seguridad pública, así como ejercer subsidiariamente las funciones de policías municipales y/o metropolitanas, en los municipios que no cuenten con policía municipal o metropolitana acreditada.</p>	<p>Reforma al artículo 116 constitucional. a. Se modifica el segundo párrafo de la fracción VII. Se exceptúa la realización de convenios entre estados y municipios cuando se trate del servicio de seguridad pública.</p>

Mirada Legislativa

Núm.72

	El Gobernador debe garantizar la seguridad pública de su estado y de municipios a requerimiento de Presidentes Municipales.	
Cuestiones relacionadas a los miembros policiales en materia laboral y de seguridad social	NA	Se modifican los párrafos segundo y tercero de la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional. En cuanto a la separación de cargos y a los sistemas de seguridad social, se plantea no contemplar a miembros de instituciones policiales de los municipios, sino únicamente de la Federación y entidades federativas, así como agentes del Ministerio Público.

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de las Iniciativas de Reforma Constitucional de Jefes del Ejecutivo en materia de seguridad pública que presentaron al Senado de la República en los años 2010 y 2014.

Mirada Legislativa

En la propuesta del año 2010 la función de seguridad pública sigue siendo competencia de los tres órdenes de gobierno, en lo que respecta a la prevención, investigación y persecución de delitos. En cuanto a la reacción inmediata contra actuaciones delictivas se propone la corresponsabilidad de las policías federales, estatales, del Distrito Federal y de policías municipales o metropolitanas, siempre que estén acreditadas. La competencia es diferente en la propuesta del año 2014, ya que se suprime la competencia de los municipios en cuanto la función de seguridad pública, permitiéndole únicamente intervenir en el diseño y la ejecución de políticas públicas de prevención del delito.

Por otro lado, en la propuesta del 2010 se considera sentar los supuestos en que el orden de gobierno superior asuma el mando de las policías del orden de gobierno inferior (federal con estatal y estatal con municipal). Asimismo, se propone regular tanto los procedimientos de acreditación de instituciones policiacas como los sistemas de desarrollo institucional y la dirección de la policía federal cuando se trate de reacción inmediata contra los delitos. Lo anterior difiere con la propuesta del año 2014, ya que sí se propone la homologación de criterios respecto de los integrantes de instituciones de seguridad pública en distintos tópicos, pero se suprime completamente la competencia de los municipios en distintas funciones y el establecimiento desde un inicio del mando único en las policías.

En 2014 se propone que los fondos federales relativos a la seguridad pública ya no se aporten a municipios, sino únicamente a entidades federativas. Además, los municipios deben realizar aportaciones a los estados para cumplir con la función de seguridad pública. En otro sentido, la propuesta de 2010 mantiene los fondos de ayuda federal para las entidades federativas y los municipios, aunque no en todos los casos. No se observa algún elemento relacionado con aportaciones de municipios a estados para realizar la función de seguridad pública.

Ambas propuestas establecen que el Congreso de la Unión debe tener facultades para expedir leyes que establezcan concurrencia entre órdenes de gobierno. Sin embargo, la diferencia radica en que en la propuesta del 2010 las leyes a expedir deben establecer también la competencia y la coordinación entre Federación, Distrito Federal, estados y municipios. En la propuesta del año 2014, únicamente se propone que expidan leyes de concurrencia entre Federación y

Mirada Legislativa

entidades federativas, sin contemplar a los municipios. Esto, porque la competencia de la función de seguridad pública ya estaría definida en el artículo 21 constitucional. Además, en 2014 se propone una sola legislación en materia de procedimiento penal, con la inclusión de medios alternos de solución a controversias y de justicia para adolescentes. En la parte sustantiva de la materia penal, se propone que el Congreso de la Unión legisle sobre la misma, dejando a las legislaturas locales la posibilidad de legislar lo faltante.

En la propuesta del año 2010, no se menciona elemento relativo al Poder Judicial en materia de seguridad pública. A diferencia de la propuesta de 2014, en la que se incrementa la competencia de los Tribunales Federales para conocer delitos que determinen las leyes generales. Asimismo, se propone que la Suprema Corte no conozca de controversias constitucionales relativas a la intervención de la Federación en los municipios en situaciones donde existan indicios de crimen organizado infiltrado.

Por otra parte, en la propuesta del 2010 no se hace explícita la intervención de la Federación en funciones municipales cuando las mismas se vean cooptadas por el crimen organizado; a diferencia de la propuesta del 2014, donde además de hacerse explícito, se hace la propuesta de un procedimiento que incluye actividades del Fiscal General de la República, Secretario de Gobernación y Senado para detectar indicios de infiltración del crimen organizado tanto en la administración como en la ejecución de servicios públicos a nivel municipal.

Ninguna de las propuestas contempla que los ayuntamientos puedan aprobar bandos de policía. Sin embargo, en la propuesta de 2010 se permite policía preventiva cuando los municipios tengan institución policial acreditada, de tránsito y vialidad. Asimismo, se permite la expedición de bandos de buen gobierno. En la propuesta de 2014, los gobernadores a través de la corporación estatal, serían los encargados de la seguridad pública municipios, y los ayuntamientos tendrían la facultad de expedir bandos de buen gobierno.

En la reforma propuesta en el año 2010 no se contemplan elementos relativos a convenios entre órdenes de gobierno en materia de seguridad pública pero sí se contempla lo concerniente al funcionamiento de la policía en el ámbito estatal y se propone que se sujeten a determinadas bases. En la propuesta de reforma del 2014, no se permiten convenios entre estados y municipios respecto al servicio de seguridad pública.

Mirada Legislativa

Por último, en el año 2010, no se propone modificación alguna al artículo 123 constitucional, a diferencia de la iniciativa del año 2014, en la que se propone un cambio en cuestiones de seguridad social y separación de cargos en instituciones policiales de la Federación y entidades federativas, así como en agentes del Ministerio Público.

Mirada Legislativa

Núm.72

Comentarios finales

Existen argumentos en contra y argumentos a favor de la aplicación del mando único dentro de la seguridad pública. Distintos autores han concluido sobre la conveniencia de la aplicación de un mando único que guíe el actuar de las fuerzas policiacas en un país o entidad federativa, o bien, cuáles son los elementos que se verían afectados en cuanto al federalismo o a la proximidad de los policías con la comunidad si se aplicara la figura en mención.

El mando único ha sido ejercido de manera distinta en América Latina. Chile y Colombia fueron los países elegidos para realizar una comparación en cuanto a las características de sus instituciones policiacas por su amplia experiencia de 87 y 120 años, respectivamente. En un cuadro comparativo se presentaron textos constitucionales que reflejan las diferencias que tienen en materia de seguridad pública, particularmente en lo que respecta a la división de competencias y a la figura del mando único. Aunado a lo anterior, se presentaron datos sobre el desempeño que sus policías nacionales han tenido en los últimos años.

En México existen dos iniciativas de decretos de reforma presentadas por los jefes del Ejecutivo Federal en el año 2010 y en el año 2014 ante el Senado de la República. Se observa que, a pesar de contemplar la figura de mando único dentro de las propuestas, cada una de ellas incluye características particulares y procedimientos diferentes en cuanto a la ejecución de un mando único que dirija a las policías dentro de las entidades federativas.

Entre las características particulares de cada propuesta se detectan dos que son relevantes respecto de la figura del mando único. La primera es que en la propuesta del año 2010, la función de seguridad pública es de los tres ámbitos de gobierno, mientras que en la propuesta del 2010 se suprime esta facultad a los municipios. La segunda se refiere a la propuesta que en 2010 se hace respecto de la acreditación de las policías municipales y metropolitanas, a diferencia del 2014, en donde se propone un solo cuerpo policíaco por entidad federativa.

Por último, en ambas propuestas se sugiere un mando único a nivel estatal en que el gobernador sea el que dirija a las fuerzas policiales, o que designe a algún responsable, según sea el caso.

Mirada Legislativa



El presente número pertenece a la serie *Mirada Legislativa*
Si desea consultar algún documento, favor de entrar en contacto con la Dirección.

ML 1 Deuda en estados y municipios de México

ML 2 Dragon Mart y los intereses de China en el extranjero

ML3 La policía comunitaria en México

ML 4 La reforma energética en México

ML 5 El mercado de las telecomunicaciones en México

ML 6 Panorama de la Juventud mexicana

ML 7 La cruzada contra el hambre en México

ML 8 Acciones locales y regionales para el control de armas perspectiva global

ML 9 Panorama de la niñez en México y el mundo

ML 10 Préstamos de la banca comercial: prioridad legislativa y de gobierno

ML 11 Situación, rezago y déficit de la vivienda en México

ML 12 Panorama del turismo internacional

ML 13 Panorama del turismo en México

ML 14 Fortalecimiento a la CONDUSEF

ML 15 Beneficios, ventajas y riesgos comerciales de la incorporación de México al acuerdo TTP

ML 16 Serie especial Elecciones Electorales Región 1

ML 17 Serie especial Elecciones Electorales Región 2

ML 18 Serie especial Elecciones Electorales Región 3

ML 19 Panorama de la discapacidad en México y el mundo

ML 20 Banca de desarrollo en México

ML 21 Supervisión ciudadana de publicidad de gobierno en medios de comunicación

ML 22 A 60 años del dercho femenino al voto: del sufragio a las cuotas de género

ML 23 Consumo de drogas en México y el mundo

ML24 Panorama de la población indígena en México

ML 25 El debate sobre el servicio profesional docente

ML 26 Día del Adulto Mayor

ML 27 Infraestructura y movilidad en México

ML 28 Eficacia del gasto público y transparencia

ML 29 El consumo de refrescos en la población mexicana y su impacto en la salud y economía de los hogares

Mirada Legislativa

El presente número pertenece a la serie *Mirada Legislativa*
Si desea consultar algún documento, favor de entrar en contacto con la Dirección.

ML 30 Gasto Federalizado en Educación

ML 31 Simplificación hacendaria

ML 32 Del avance legislativo a la participación real de las mujeres en los tres poderes de la Unión (parte II)

ML 33 Las aportaciones federales (Ramo 33) en la reforma fiscal

ML 34 Los migrantes indocumentados en su paso por México

ML 35 Envejecimiento de la población y seguridad social en México: un panorama general

ML 36 Reforma a la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

ML 37 La figura del arraigo en México

ML 38 Reforma política del Distrito Federal

ML 39 Elecciones en México en 2014

ML 40 El trabajo de las Comisiones Ordinarias del Senado de la República en la LXII Legislatura (primer período del segundo año legislativo)

ML 41 El Acuerdo Para la Estabilidad Tributaria y la Reforma Hacendaria

ML 42 Cédula de Identidad Ciudadana y Registro Nacional de Población

ML 43 Cambios legislativos en el sector telecomunicaciones

ML 44 Reforma a la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

ML 45 La pena de muerte en el mundo

ML 46 El Instituto Nacional Electoral y los comicios en las entidades federativas

ML 47 La infancia y el derecho a la supervivencia y al desarrollo

ML 48 Embarazo adolescente y sus consecuencias sociales

ML 49 La reforma energética y su vínculo con la transparencia presupuestaria

ML50 Elecciones presidenciales en América Latina 2014

ML 51 Situación actual y factores que influyen en la delincuencia juvenil

ML52 Empleo juvenil

ML 53 Elecciones presidenciales en América Latina 2014

ML54 Migración en México: el caso de los niños, niñas y adolescentes mexicanos repatriados

ML 55 La alfabetización en México

Mirada Legislativa

El presente número pertenece a la serie *Mirada Legislativa*
Si desea consultar algún documento, favor de entrar en contacto con la Dirección.

ML56 La Guardia Nacional de los Estados Unidos de América y su papel en el cruce de indocumentados

ML 57 El Acuerdo transfronterizo entre México y Estados Unidos en el marco de la reforma energética

ML58 Niños, niñas y adolescentes migrante centroamericanos aprehendidos en Estados Unidos (segunda parte)

ML 59 Órgano Nacional Anticorrupción

ML 60 La Gendarmería Nacional de México

ML 61 El gobierno municipal a la luz de la reforma constitucional en materia política-electoral

ML 62 Suicidio en México

ML 63 La trata de personas en México

ML 64 Energía Hidroeléctrica, ¿Energía Limpia?

ML 65 Transparencia sindical

ML 66 La violencia en el estado de Guerrero

ML67 Violencia contra la mujer: un problema social no privado

ML68 Seguridad en la información personal

ML69 Los homicidios en México, una mirada actual

ML 70 TABACO: Consumo, Salud e Impuestos

ML 71 Piquetes de alacrán como problema de salud pública en México

ML 72 La figura del Mando Único en la seguridad pública

Instituto Belisario Domínguez

Presidente Senador Jorge Luis Preciado Rodríguez
Secretario Senador Daniel Gabriel Ávila Ruiz
Secretario Senador Roberto Armando Albores Gleason
Secretario Senador Ángel Benjamín Robles Montoya

Directora General de Análisis Legislativo Dra. María de los Ángeles Mascott
Sánchez

Dr. Alejandro Navarro Arredondo

Mtra. Gabriela Ponce Sernicharo

Mtro. Cornelio Martínez López

Dr. Juan Pablo Aguirre Quezada

Mtra. Irma del Rosario Kánter Coronel

Mtro. Christian Uziel García Reyes

Mtra. Carla Angélica Gómez Macfarland

Lic. María Cristina Sánchez Ramírez

Lic. Juan Alejandro Hernández Garrido



Dirección General de Análisis Legislativo

Donceles No. 14, primer piso,
Col. Centro, Deleg. Cuauhtémoc,
06010, México D.F.

Contacto

Tel (55) 5722-4800 Ext. 2044, 2045 y 4831
amascott.ibd@senado.gob.mx