

El presente reporte sintetiza el debate suscitado en torno a la iniciativa de reforma constitucional presentada el día 1 de diciembre de 2014 por el Presidente la República a la Cámara de Senadores. En particular, se exponen dos temáticas que han sido objeto de un amplio y profundo debate: la propuesta de crear policías estatales únicas y la eventual intervención federal por infiltración del crimen organizado en los municipios.

Al examinar los argumentos vertidos en este debate, es posible identificar dos grandes coincidencias que parecen ser independientes de las posturas a favor o en contra de la propia iniciativa. La primera coincidencia es la necesidad inmediata de contar con diagnósticos de la situación general y del desempeño de todas las corporaciones policiales en México. La segunda es la recomendación de adoptar mecanismos institucionales que permitan la participación ciudadana en la planificación y en la evaluación de la actuación policial. Ambas coincidencias podrían servir para articular consensos que permitan orientar las labores de mejora de la seguridad en el ámbito municipal.

El contenido del presente reporte sigue el orden cronológico del debate reciente en torno a la seguridad en el ámbito municipal. Si bien es cierto que éste es un tema ya añejo en las discusiones públicas, también es cierto que experimentó un resurgimiento mediático y político a partir del anuncio presidencial realizado a finales del año pasado sobre diez medidas encaminadas a fortalecer la seguridad y el Estado de derecho. Por este motivo, este reporte comienza con un breve recordatorio de las medidas anunciadas.

En las secciones subsecuentes se presenta el debate en torno a la “Iniciativa de decreto por el que se reforman los artículos 21, 73,

104, 105, 115, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, considerando únicamente las dos propuestas de reforma dirigidas directamente a incidir en el ámbito municipal: la creación de las policías estatales únicas y la posible intervención federal por infiltración del crimen organizado. La discusión de estos temas está articulada a partir de tres fuentes: el contenido mismo de la iniciativa, las audiencias públicas en materia de seguridad y justicia a las que convocó el Senado los días 20, 21 y 22 de enero de este año y las recomendaciones vertidas en el seminario sobre seguridad y justicia que organizó el Instituto Belisario Domínguez el pasado 25 de febrero.

1. EL DECÁLOGO PRESIDENCIAL PARA MEJORAR LA SEGURIDAD

El 27 de noviembre de 2014, la Presidencia de la República presentó diez “medidas por la paz, la unidad y la justicia” a propósito de los hechos ocurridos la noche del 26 de septiembre de 2014 en Iguala, Guerrero. En su mensaje a la nación, se hizo explícito el siguiente diagnóstico relativo a las condiciones de debilidad institucional (se

cita textual; Presidencia de la República, 27/11/2014):

- Un grupo criminal que controlaba el territorio de varios municipios.
- Autoridades municipales que eran parte de la propia estructura de la organización delictiva.

- Policías municipales que –en realidad– eran criminales a las órdenes de delincuentes.
- A pesar de las acciones emprendidas en ésta y anteriores administraciones, se considera que algunas de estas condiciones siguen presentes en diversas zonas del país.

Las medidas propuestas abarcan diversos temas relacionados con la seguridad pública

y la administración de justicia. Algunas de ellas están dirigidas a mejorar la seguridad en el ámbito municipal, lo cual se corresponde con las particulares condiciones de debilidad institucional identificadas por el Ejecutivo Federal. En el esquema 1 se enlistan las diez medidas anunciadas, de entre las cuales, las medidas 1, 3 y 6 están destinadas específicamente al entorno municipal.

ESQUEMA 1. MEDIDAS ANUNCIADAS POR LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2014

1. Enviar una iniciativa de reforma constitucional, que facultaría al Congreso para expedir la **Ley Contra la Infiltración del Crimen Organizado en las Autoridades Municipales**.
2. Enviar una iniciativa de reforma constitucional para redefinir el sistema de competencias en materia penal.
3. Creación obligatoria de **policías estatales únicas**. Se propone que Guerrero, Jalisco, Michoacán y Tamaulipas sean los primeros cuatro estados en adoptar el modelo.
4. Acelerar el establecimiento de un número telefónico único, a nivel nacional, que permita contar con un medio para pedir auxilio en casos de urgencia.
5. Impulsar el establecimiento de una clave única de identidad.
6. Ampliar el despliegue de las Fuerzas Federales, en **operativos especiales** para la seguridad y el orden, especialmente en la región conocida como Tierra Caliente en Guerrero y Michoacán; así como en los municipios de Jalisco y Tamaulipas que lo requieran.
7. Cumplir con el plazo establecido para la entrada en vigor de los juicios orales en materia penal e impulsar una agenda de reformas para mejorar la justicia cotidiana.
8. Fortalecer los instrumentos para proteger los derechos humanos mediante las siguientes acciones: facultando al Congreso para expedir leyes generales en materia de tortura y desaparición forzada; fortalecer protocolos de investigación en casos de tortura, desaparición forzada y ejecuciones extrajudiciales; establecer indicadores adicionales en materia de Derechos Humanos; crear un Sistema nacional de búsqueda de personas no localizadas, así como un Sistema nacional de información genética; publicar el Reglamento de la Ley General de Víctimas y poner en operación tanto el Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral como el Registro Nacional de Víctimas. Finalmente, integrar el consejo consultivo para la implementación de la reforma constitucional en materia de derechos humanos.
9. Promover la pronta aprobación de las leyes y reformas para el combate a la corrupción, que ya se discuten en el Congreso de la Unión.
10. Impulsar el gobierno abierto [entendido conforme la Alianza para el Gobierno Abierto], como promotor de la transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación.

Fuente: Presidencia de la República, 27/11/2014. "Por un México en paz, con justicia y desarrollo", consultado el 10 de febrero de 2015 <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/por-un-mexico-en-paz-con-justicia-y-desarrollo/>

2. LA INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL

El día 1 de diciembre de 2014 la Presidencia de la República presentó a la Cámara de Senadores la “Iniciativa de decreto por el que se reforman los artículos 21, 73, 104, 105, 115, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Esta iniciativa aborda las reformas necesarias para implementar las tres primeras medidas anunciadas el 27 de noviembre, referidas a los siguientes temas:

1. Policías estatales únicas.
2. Sistema de competencias en materia penal.
3. Intervención federal por infiltración del crimen organizado en municipios.

Los tres temas considerados en las reformas se relacionan con mejoras a la seguridad pero, particularmente, el primer y tercer tema se enfocan específicamente en el ámbito municipal. En las siguientes secciones del presente reporte se examina el debate actual en torno a estas dos temáticas.

En el texto introductorio de la iniciativa de reforma se señalan algunos motivos generales para su presentación. Un resumen de los mismos se muestra en el esquema 2.

ESQUEMA 2. MOTIVOS GENERALES EXPUESTOS EN LA INICIATIVA PRESIDENCIAL DE REFORMA EN MATERIA DE SEGURIDAD

FALTA DE COORDINACIÓN

La responsabilidad de atender la seguridad “ha recaído cada vez más en los municipios y se ha alejado de la Federación y los estados”, lo cual ha generado disparidades y falta de coordinación.

INCREMENTO DE DELITOS

“Según datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, las denuncias por el delito de homicidio doloso en el periodo de 2006 a 2012 se incrementaron en 84%; los secuestros se incrementaron en 92% y las extorsiones registraron un incremento del 130%”.

COLUSIÓN Y CORRUPCIÓN

La sofisticación de la delincuencia, “así como la colusión y corrupción de varias autoridades policiales y de procuración y administración de justicia,” ha permitido que grupos criminales ejerzan distintos grados de control en distintas zonas del país.

COOPTACIÓN DE LA POLICÍA MUNICIPAL

Varias corporaciones policiales municipales no han logrado una solidez institucional suficiente, lo que se ha traducido “en la cooptación de los elementos que integran estas corporaciones por parte del crimen organizado.”

DESCONFIANZA EN LA POLICÍA MUNICIPAL

Según la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, “la ciudadanía tiene menos confianza en las policías municipales (39.2%) que en la Policía Federal (55%), el Ejército (80.1%) o la Marina (83.1%).”

Fuente: Presidencia de la República.01/12/2014. “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”, disponible en Senado de la República, LXII Legislatura, Gaceta 63, 01 de diciembre de 2014. Consultada el 10 de febrero de 2015 <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=1&id=1652>

Es relevante hacer notar que los motivos generales que se plantean como justificación de la iniciativa se apoyan en dos tipos de datos: las llamadas cifras de ‘incidencia delictiva’ que publica el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) y; la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad (ENVIPE) del Instituto Nacional de

Estadística y Geografía (INEGI). Para ubicar en su contexto los motivos generales de la iniciativa, vale la pena hacer algunas acotaciones a estos datos.

El Secretariado no ha publicado un documento metodológico que permita precisar y evaluar la representatividad, calidad y confiabilidad

de sus datos, motivo por el cual diversos analistas los han criticado públicamente.¹ Un ejemplo relevante es la reciente crítica de Andrea Ambrogui, quien es invitada permanente de la sociedad civil en el Consejo Nacional de Seguridad Pública:

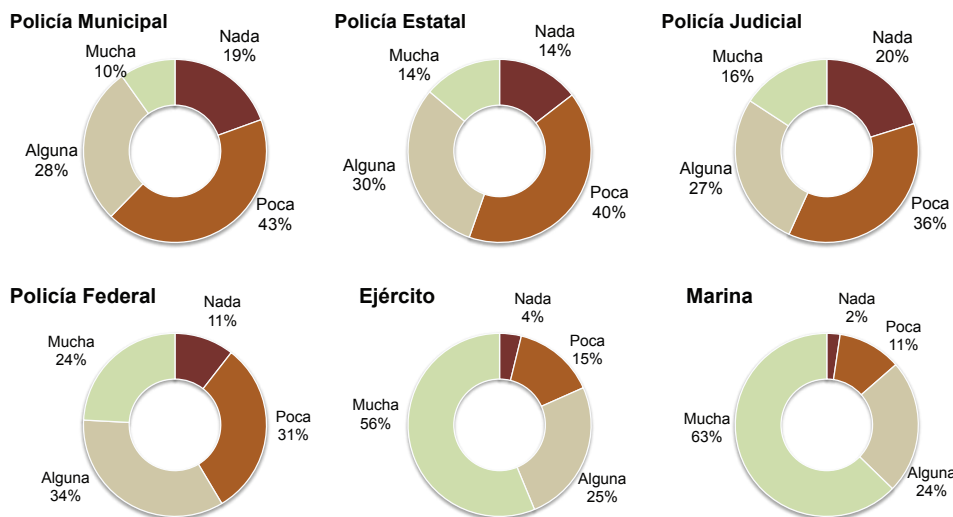
“Es decir, en un país en el que 93.8% de los delitos no se denuncia, utilizamos el número de denuncias para saber cómo se encuentra la incidencia delictiva. Un criterio fuera de toda lógica, que definitivamente nos brinda una perspectiva alejada de la realidad [...] A todas luces, el sistema oficial de medición de la criminalidad en México no funciona. Lo que el Estado reporta contrasta por completo con la realidad. Y peor aún: esta metodología podría estar fomentando un perverso esquema de incentivos en el que a la autoridad no le conviene que la gente reporte la comisión de un ilícito, pues a mayor número de denuncias, mayor evidencia de incidencia delictiva y, por lo tanto, peor percepción sobre la inseguridad en un estado y en el país.” (Ambrogui, 16/2/2015).

Para el ámbito municipal en particular, el Secretariado no reporta cifras delictivas para todos los municipios del país (sólo presenta datos para alrededor de 1,800 municipios de un total de más de 2,450). Frente a estas problemáticas, es importante hacer notar

que, hasta el momento, no existe una fuente estadística, ni un diagnóstico detallado, que permita examinar la incidencia delictiva y la situación de la seguridad pública en todos los municipios del país.

En cuanto a los datos que se refieren a niveles de confianza y percepción de corrupción, provenientes de la ENVIPE, vale la pena revisar los correspondientes a otras instituciones y corporaciones policiales. Esta comparación permite esbozar el contexto en el que se sitúan los resultados obtenidos por las policías municipales. En la gráfica 1 se muestran los niveles de confianza que declara la población con respecto a diferentes corporaciones policiales, el ejército y la marina (y que ha declarado que identifica a estas diferentes instituciones). Como puede observarse en esta gráfica, los niveles de confianza obtenidos por las policías municipales son muy similares a los obtenidos por las policías estatales y judiciales, todos ellos muy por debajo de los correspondientes al ejército y la marina. Si se considera que estos datos son lo suficientemente sólidos como para plantear la desaparición de las policías municipales, entonces estos mismos datos indican la urgente necesidad de plantear una transformación de fondo para las policías estatales y, muy especialmente, para las judiciales o ministeriales.

GRÁFICA 1. PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN DE 18 AÑOS Y MÁS SEGÚN NIVEL DE CONFIANZA EN LAS FUERZAS POLICIALES, MARZO Y ABRIL DE 2014



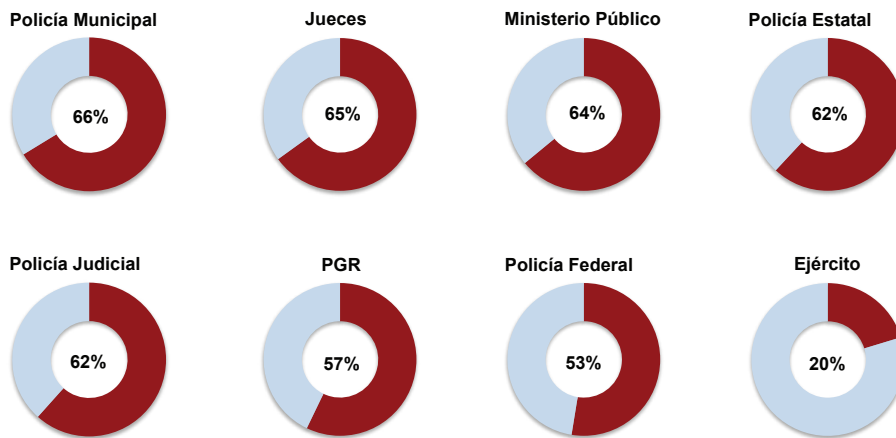
Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad (INEGI, 2014).

¹ Una síntesis de las principales problemáticas en los datos del Secretariado Ejecutivo del SNSP puede leerse en el reporte de Temas Estratégicos 14/2014 del Instituto Belisario Domínguez. Disponible en línea: <http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte/reporte14.pdf>

Con respecto a la percepción de corrupción que tiene la población sobre las policías municipales, también es relevante situarla en un contexto comparativo con otras instituciones relacionadas con la seguridad pública en el país. La gráfica 2 muestra los porcentajes de población que perciben corrupción en diversas instituciones. Llama la atención que los jueces (en general), el Ministerio Público, las policías estatales y las policías judiciales generan percepciones de corrupción muy similares a las de las policías municipales. Estos datos indican, entonces,

que la percepción que tiene la población sobre las policías municipales corresponde a contexto generalizados de corrupción en las policías estatales y en los sistemas de procuración e impartición de justicia. Incluso la Procuraduría General de la República (PGR) y la Policía Federal generan percepciones elevadas de corrupción, aunque menores a las de las policías municipales por alrededor de diez puntos porcentuales. Sólo instituciones como el ejército generan entre la población una baja percepción de corrupción.

GRÁFICA 2. PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN DE 18 AÑOS Y MÁS QUE PERCIBE CORRUPCIÓN EN DISTINTAS AUTORIDADES DE SEGURIDAD PÚBLICA, MARZO Y ABRIL DE 2014



Nota: El porcentaje de población que declara percibir corrupción se representa en las gráficas con el color rojo.
Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad (INEGI, 2014).

Los datos revisados dan lugar a dos señalamientos generales. El primero, que las percepciones ciudadanas sobre las policías municipales corresponden a un contexto generalizado de baja confianza y alta corrupción, toda vez que las cifras correspondientes no difieren significativamente de otras corporaciones e instituciones. De hecho, son notablemente similares a las obtenidas por las policías estatales y judiciales. En segundo

lugar, es muy importante hacer notar que estos datos se refieren únicamente a percepciones y que los motivos de la iniciativa no incluyen datos concretos sobre el desempeño policial. Aunque las percepciones ciudadanas son importantes, es indispensable contar también con evaluaciones de la actuación de todas las corporaciones policiales e instituciones relacionadas con la seguridad pública.

3. POLICÍAS ESTATALES ÚNICAS

El primer tema que aborda la Iniciativa de Reforma Constitucional corresponde a la desaparición de todas las policías municipales para conformar 32 corporaciones policiales por cada entidad federativa. En el texto de la iniciativa se hace referencia a este nuevo modelo

policial como “Mando Único Policial Estatal”. La noción particular de Mando Único no es nueva en el debate público y ha dado cabida a diversas acepciones, motivo por el cual es conveniente recordar la redacción exacta de la Iniciativa:

¿En qué consiste la propuesta específica?

“Se propone pasar de más de 1,800 corporaciones de policías municipales débiles a 32 sólidas instituciones de seguridad de las entidades federativas, las cuales estarán homologadas, según los lineamientos que para tal efecto se emitan en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en sus niveles de selección, ingreso, permanencia, formación, remuneración mínima, régimen disciplinario, protocolos de actuación, operación y equipamiento, a efecto de hacer eficiente la función policial en todo el país.”

(Presidencia de la República, 01/12/2014)

entidades federativas, por lo que los municipios participarán “únicamente en el diseño y ejecución de políticas públicas de prevención no policial de los delitos.” Se propone que los municipios cuenten con agentes municipales con funciones de visita, inspección y sanción en términos de los bandos de buen gobierno pero sin que desplieguen funciones propias de seguridad pública. De hecho, la iniciativa precisa lo siguiente: “se pretende evitar que los municipios puedan ejercer por cualquier vía constitucional, competencias que se relacionen con la seguridad pública”.

La iniciativa busca reformar el artículo 21 constitucional para establecer que la seguridad pública es una función que estará a cargo exclusivo de la Federación y de las

En el texto de la iniciativa se exponen varias razones específicas para sustentar esta propuestas. En el esquema 3 se enlistan los motivos más destacados.

ESQUEMA 3. MOTIVOS ESPECÍFICOS PARA LA PROPUESTA DEL DENOMINADO MANDO ÚNICO POLICÍA ESTATAL

Problemática general	El actual modelo constitucional genera deficiencias tales como la pulverización de los mandos, heterogeneidad o inexistencia de protocolos de actuación, falta de capacitación, distribución geográfica inadecuada de los elementos de seguridad pública, así como falta de colaboración entre órdenes de gobierno e instituciones.
Las 20 corporaciones municipales más grandes “concentran el 25% del total de policías municipales en el país. En contraste, el 10% de los policías municipales se dispersa entre 1,110 municipios, promediando alrededor de 12 elementos en cada uno.”	Mala distribución territorial
No todos los municipios tienen policía propia	Alrededor de 600 municipios no cuentan con una corporación policial propia y sólo 14 de los 31 estados tienen cuerpos policiales en todos sus municipios.
Las policías municipales carecen de recursos humanos y materiales suficientes. Por ejemplo, “86% de estas corporaciones municipales cuentan con menos de 100 elementos.”	Falta de recursos
Baja remuneración	“Aproximadamente 40% de los policías municipales perciben un sueldo base mensual inferior a 4,600 pesos y menos del 4% percibe un sueldo superior a los 12,000 pesos”.
“La multiplicidad de corporaciones policiacas a nivel municipal ha complicado la posibilidad de contar con estrategias uniformes y sólidas para la prevención y combate al delito, al mismo tiempo que ha dificultado la debida coordinación entre las fuerzas policiales”.	Necesidad de homologar protocolos

Fuente: Presidencia de la República (01/12/2014) “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”, disponible en Senado de la República, LXII Legislatura, Gaceta 63, 01 de diciembre de 2014. Consultada en línea (10/2/2015): <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=1&id=1652>

Con respecto a los motivos plasmados en la iniciativa, es importante recalcar que no se han publicado diagnósticos oficiales sobre la situación actual de las policías en México. Por este motivo, los datos expuestos en el texto de la

iniciativa, referentes a las policías municipales, no pueden ser corroborados ni contrastados en otros documentos públicos provenientes de fuentes oficiales.

Sobre el tema de las policías estatales únicas en las audiencias del Senado

Los días 20, 21 y 22 de enero de 2015 la Comisión de Puntos Constitucionales del Senado de la República convocó a las Audiencias Públicas en Materia de Seguridad y Justicia. Durante el primer día se discutieron experiencias locales en relación con la propuesta del Mando Único Policial Estatal.²

En las audiencias se presentaron argumentos a favor y en contra de las policías estatales únicas. El Jefe de Gobierno del DF y los gobernadores de Morelos y Nuevo León se manifestaron a favor, dando, entre otros, los siguientes argumentos:

- El esquema de policía única en el DF, facilita la planeación operativa, la supervisión de la actuación policial, la evaluación directa a los policías, así como la homologación de la capacitación y el equipamiento.
- En Morelos, el esquema de policía única estatal permitió ampliar el número de policías, homologar sus salarios y coordinar mejor los centros de control, comando y comunicaciones.
- En Nuevo León, este mismo esquema permitió la puesta en marcha de una nueva policía en coordinación con la refundación de los sistemas operativos de la procuraduría estatal.
- En general, explicaron que las policías únicas estatales permiten identificar más fácilmente las responsabilidades y los resultados de las autoridades pero, al mismo tiempo, los ponentes advirtieron que las mediciones y evaluaciones deben basarse en información ‘dura’, creíble y pública.

Enrique Galindo, Comisionado General de la Policía Federal, también respaldó la propuesta presidencial. Entre sus motivos, destacó la oportunidad de dignificar la carrera policial y el sistema de prestaciones sociales de los policías. También señaló que permitiría mejorar

el despliegue territorial y la distribución de facultades, así como establecer protocolos únicos de actuación policial. Las reformas permitirían consolidar el servicio de carrera, el cual ya fue establecido en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) pero cuya implementación se ha dificultado por las asimetrías administrativas y organizativas de los municipios.

Álvaro Vizcaíno, Coordinador del Sistema de Desarrollo Policial, enfatizó que la propuesta ayudaría a superar los problemas derivados del relevo de autoridades municipales cada tres años, lo cual generalmente motiva un relevo en el mando de la policía municipal “con una interminable sucesión de cambios y con una imposible construcción de un verdadero servicio de carrera policial”.

Por su parte, los alcaldes de Guadalajara y Nezahualcóyotl se manifestaron por mantener las policías municipales pero bajo esquemas de coordinación y colaboración con las fuerzas estatales. Ramiro Hernández explicó el funcionamiento de la coordinación metropolitana en Guadalajara y la posterior coordinación de todas las fuerzas estatales. Juan Manuel Zepeda relató la experiencia de la coordinación interinstitucional de la policía municipal de Nezahualcóyotl, tanto con la Secretaría de Seguridad como con la Procuraduría del estado de México. Particularmente, Zepeda enfatizó el modelo de policía de proximidad implementado en su municipio, el cual ha recibido premios nacionales e internacionales. Ambos alcaldes coincidieron en la importancia de diagnosticar y atender adecuadamente las necesidades y situaciones particulares de los diferentes municipios.

Cabe hacer notar que, aunque el gobernador de Nuevo León y el alcalde de Nezahualcóyotl argumentaron a favor de distintos esquemas de mando policial, ambos coincidieron en la importancia de la participación ciudadana. En el caso de Nuevo León se propició la colaboración y cercanía con organizaciones civiles y empresariales, para el caso de Nezahualcóyotl con agrupaciones vecinales y los propios residentes de los cuadrantes asignados a la policía de proximidad.

² Audiencias Públicas en Materia de Seguridad y Justicia. Mesa 1, Experiencias locales, y Mesa 2, Mando Único Policial Estatal. Senado de la República (20/01/2015). Consultado en línea (5/3/2015): http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/audiencias_seg_justicia.php

En las audiencias del Senado se aclaró que existe una multiplicidad de modelos policiales a seguir, por lo que no es recomendable plantear una discusión en términos dicotómicos. Por ejemplo, Bernardo González-Aréchiga, rector de la Universidad del Valle de México (UVM), presentó cuatro modelos alternativos de mando único –que no necesariamente implican policías estatales únicas–, los cuales pueden adoptarse e implementarse según las características específicas de cada entidad federativa.³ En el esquema 4 se muestran estas cuatro alternativas según diferentes estrategias de mando policial. Entre las recomendaciones generales para la implementación de estos modelos destacan las siguientes:

- Que cada entidad federativa tenga la libertad de definir uno o varios modelos de mando único.
- Que los estándares de operación sean obligatorios tanto para las policías municipales como para las estatales y que su adopción y seguimiento sean materia de certificación.
- Que el incumplimiento de los estándares de operación tenga consecuencias inmediatas y tangibles:
 - a) Pérdida del control del mando policial por parte del ejecutivo municipal o estatal, según sea el caso, del control del mando policial.
 - b) Modificaciones en la asignación de fondos federales y estatales (SUBSEMUN, FOSEG y FASP).
- Que las entidades federativas aseguren la colaboración con las procuradurías y fiscalías generales por medio de protocolos de actuación para la investigación.

ESQUEMA 4. MODELOS POLICIALES ALTERNATIVOS SEGÚN ESTRATEGIAS DE MANDO ÚNICO

Estrategia de mando único	Modelo policial correspondiente	Características
Enfoque local o de focalización	Guardia municipal	Concentra en los municipios las funciones de orden, paz pública, tránsito y cumplimiento de reglamentos municipales. Se complementa con una policía estatal fuerte, la cual sí opera bajo un mando único.
Toma de mando sólo en situaciones críticas	Policía municipal ampliada	Policía municipal con funciones de seguridad pública en materia de delitos del fuero común al mando del alcalde pero que sigue los lineamientos de la policía estatal y que opera bajo su mando en situaciones de riesgo o urgencia policial.
Toma de mando permanente	Policía municipal integral	Policía municipal bajo el mando de la policía estatal pero en un esquema donde el municipio sugiere los mandos intermedios y participa en la definición operativa y en la rendición de cuentas.
Integración	Policía estatal única	Un solo cuerpo policial por estado, bajo el mando del gobernador, sin policías municipales (similar al de la Iniciativa).

Fuente: Caballero *et al.* (2015), consultado en línea (5/3/2015) como documento adjunto al posicionamiento de Bernardo González-Aréchiga en las audiencias del Senado: http://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/docs/Audiencias_Seg_Justicia/POS_BGA.pdf

Vale la pena destacar que entre las distintas posturas discutidas pueden encontrarse coincidencias relevantes, las cuales podrían permitir la articulación de un consenso. Por

ejemplo, el académico Eduardo Guerrero expresó una propuesta cercana al segundo modelo presentado por el rector de la UVM, con elementos similares a los explicados por

³ Estos modelos policiales se discuten a profundidad en la investigación titulada *¿Cómo transformar las policías?*, de Caballero *et al.* (2015). En el documento se explican posibles impactos de la adopción de cada modelo, así como rutas críticas de implementación.

el alcalde de Nezahualcóyotl. Guerrero propuso un esquema dual o mixto, donde los municipios que pudieran contar con una fuerza policial que cumpliera con determinados estándares –en términos de estado de fuerza, profesionalización y confianza ciudadana– retuvieran el mando, y los demás estuvieran obligados a ingresar a un esquema de mando único estatal. En su propuesta enfatizó los modelos de proximidad, explicando los beneficios de favorecer la permanencia de los policías dentro de un mismo cuadrante a efecto de que los ciudadanos los conozcan y puedan monitorear su desempeño. Incluso recomendó la celebración de reuniones donde los policías rindan cuentas y atiendan las solicitudes de los ciudadanos.

Con respecto a los señalamientos críticos hacia la iniciativa, los representantes de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) expresaron algunas coincidencias. De entre las opiniones concurrentes destacan las siguientes:

- La iniciativa parte del supuesto de que los gobiernos municipales son los únicos afectados por el crimen, sin tomar en cuenta que el crimen organizado se ha infiltrado en otros ámbitos de gobierno. De hecho, los niveles de percepción de corrupción y de confianza hacia las policías estatales y municipales son similares.
- No todos los municipios son iguales. Hay municipios con policías fortalecidas y otros con una gran debilidad en materia policial. La iniciativa de mando único no considera esas diferencias.
- Es necesario un diagnóstico más adecuado sobre la situación de las policías en todo el país antes de proponer el mando único estatal.
- Hay una ausencia de mecanismos de garantía de los derechos humanos y de participación ciudadana en la Iniciativa del Poder Ejecutivo Federal.

Sobre la necesidad de un diagnóstico adecuado en relación con las policías, diversos participantes enfatizaron que la carencia del mismo es uno de los aspectos mas debatibles de la iniciativa considerando la magnitud de la reforma que se propone. Por ejemplo, Miroslava Ortiz, representante de Causa Común, señaló lo siguiente:

“Entre las principales problemáticas que identificamos de esta iniciativa, es que se ofrece un diagnóstico insuficiente para la situación que guardan las policías estatales y municipales, lo que impide un diseño de una política pública de seguridad que responda a los diversos problemas que se presentan en el país” (Ortiz, 20/01/2015).

La representante de Amnistía Internacional, Mónica Oehler, expresó una preocupación similar, señalando que la exposición de motivos de la iniciativa parte de la premisa de que la corrupción se encuentra permeada a nivel municipal pero no se menciona lo que sucede a nivel estatal ni federal. Por motivos similares, y como una alternativa inmediata a la reforma, diversos participantes expresaron la urgencia de realizar un diagnóstico detallado de la situación actual de las corporaciones policiales. Además de esta propuesta reiterada, la representante de Causa Común señaló la necesidad de revisar la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a fin de proponer reformas para su mejora, precisión y efectiva implementación.

Con respecto al último punto coincidente entre los representantes de la sociedad civil, Ernesto López Portillo remarcó la ausencia, tanto en la iniciativa como en el debate público, de mecanismos de control externo hacia las corporaciones policiales en México. Según su valoración, la propia Constitución debería mandar la obligación de generar esquemas de supervisión externa de la policía. Además de comentar varios ejemplos internacionales al respecto, explicó que en el municipio de Querétaro opera la Dirección General de Auditoría Externa de la Policía, la cual funciona como un “contrapeso extraordinariamente potente” porque no investiga responsabilidades personales sino patrones de conducta policial.

Así, la mayor coincidencia entre todos los participantes de las audiencias, aún y cuando mantuvieran posturas encontradas con respecto al modelo deseable de mando policial, fue la importancia de mecanismos de participación de la sociedad civil. En los ejemplos expuestos como buenas prácticas, tanto de policías estatales únicas como de policías municipales, resalta la existencia de canales institucionales de participación social, tanto en el diseño de las fuerzas policiales como en la evaluación de su desempeño. El ejemplo más recurrente fue la policía municipal

de Querétaro pero, como ya se ha señalado, la policía estatal de Nuevo León y la municipal de Nezahualcóyotl también fueron presentados

como ejemplos de buenas prácticas en materia de participación ciudadana.

4. INTERVENCIÓN FEDERAL POR INFILTRACIÓN DEL CRIMEN ORGANIZADO

El segundo tema que aquí se aborda, con respecto a la iniciativa de reforma constitucional, se refiere a la posibilidad de que la Federación intervenga en los municipios que han sido infiltrados por el crimen organizado.

En el texto de la iniciativa se exponen varias razones específicas para sustentar esta propuesta. En el esquema 5 se muestran los tres ejes generales de la justificación de la medida propuesta.

¿En qué consiste la propuesta específica?

“[...] se propone establecer la posibilidad de que la Federación asuma las funciones municipales, cuando éstas se encuentren infiltradas por el crimen organizado. Así, el Fiscal General de la República, cuando derivado del ejercicio de sus atribuciones, advierta indicios suficientes para considerar que hay una infiltración del crimen organizado en la administración o ejecución de servicios públicos municipales, lo comunicará al Secretario de Gobernación, para que de considerarlo procedente, en forma conjunta soliciten la aprobación de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, para que la Federación asuma temporalmente, en forma total o parcial, las funciones del municipio en los términos que disponga la Ley Reglamentaria.”

(Presidencia de la República, 01/12/2014)

ESQUEMA 5. SEÑALAMIENTOS Y JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA DE INTERVENCIÓN FEDERAL EN LOS MUNICIPIOS INFILTRADOS POR EL CRIMEN ORGANIZADO

La Constitución ya prevé modalidades de intervención política

En los artículos 46 y 76 se faculta al Senado de la República para “declarar la desaparición de los poderes constitucionales de un Estado y, [...] resolver los conflictos políticos entre los poderes de un Estado.”

El artículo 119 “regula la intervención ejecutiva, cuya finalidad es la de restablecer la seguridad pública para garantizar el orden constitucional.”

Necesidad de asumir funciones municipales

“La posibilidad de que un agente externo o interno al municipio que responda a intereses ajenos al bienestar público pueda condicionar la toma de decisiones de un órgano democráticamente electo, trastoca profundamente su autonomía e imparcialidad. Por tanto, se justifica que dicho órgano sea intervenido a efecto de restaurar su carácter democrático y popular, así como el orden y el correcto funcionamiento de los servicios públicos que presta el municipio.”

Carácter temporal de la medida

En caso de que sea necesaria una intervención, se propone que “las legislaturas de las entidades federativas convoquen a elecciones en los términos que disponga la Constitución de cada estado [...] Esta disposición es una salvaguarda específica para evitar que la Federación mantenga de manera indefinida el control de otro orden de gobierno.”

Fuente: Presidencia de la República. 01/12/2014. “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”, disponible en Senado de la República, LXII Legislatura, Gaceta 63, 01 de diciembre de 2014. Consultada el 10 de febrero de 2015: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=1&id=1652>

Es importante recalcar que las definiciones más relevantes de esta propuesta serán establecidas en la legislación reglamentaria. Por ejemplo, en el texto de la iniciativa no se define cuáles servicios municipales estarían en control de la Federación. Tampoco especifica que se entiende por ‘indicios’ ni con qué criterios o elementos juzgar cuándo es que esos indicios

son ‘suficientes’ para acreditar una ‘infiltración del crimen organizado’. Ambos aspectos son fundamentales en la discusión sobre federalismo pues está en juego la delimitación de competencias que definen a la autonomía municipal y la soberanía de los estados. En este sentido, y como se verá a continuación, hay diversos asuntos que aún faltan por definir.

Sobre el tema de la intervención federal en las audiencias del Senado

En el segundo día de las Audiencias Públicas en Materia de Seguridad y Justicia, convocadas por la Comisión de Puntos Constitucionales del Senado de la República, se discutió la propuesta del Poder Ejecutivo Federal relativa a la intervención federal por filtración del crimen organizado en municipios.⁴ Además de los argumentos a favor y en contra de la propuesta presidencial, los ponentes abordaron temas como las causas de la infiltración, sus costos, los objetivos que se persiguen con este tipo de medidas y los requisitos que debería cumplir para garantizar la autonomía municipal.

En primer lugar, algunos ponentes explicaron por qué el crimen organizado se infiltra en los municipios. Al respecto, Antonio Mazzitelli, Representante Regional de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, señaló que el municipio es el primer objetivo de ocupación del territorio para las organizaciones del crimen organizado porque permite controlar las dinámicas políticas y económicas sin tener que recurrir a la violencia. En el mismo sentido, el fiscal italiano Giovanni Tartaglia señaló que adquirir el control de una institución local significa poder dirigir de modo discrecional sus poderes, apropiándose de la articulación territorial.

En segundo lugar, se mencionaron los costos o consecuencias de la infiltración del crimen organizado en los municipios. Sobre este punto, Mazzitelli señaló que los ciudadanos pagan los costos de tener servicios de mala calidad, las empresas pagan costos en términos de oportunidades de mercado y el Estado paga los costos de la falta de credibilidad. Por su parte David Arellano, Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), indicó que esta infiltración impacta en la actividad económica, social, cultura y política de los municipios.

En tercer lugar, los ponentes explicaron algunos objetivos que se deben perseguir con

una medida de este tipo. Arellano señaló que el propósito de esta medida es restablecer la confianza de la población en sus autoridades municipales y garantizar la provisión de servicios básicos. Por su parte, Mazzitelli (21/01/2015) detalló los siguientes objetivos específicos:

- Romper el círculo vicioso de complicidad y corrupción que socava el estado de derecho.
- Fortalecer la implementación y el desarrollo del principio de corresponsabilidad.
- Acercar a los municipios y sus problemas a los poderes estatales y de la federación.
- Proteger y respaldar la autonomía de decisión de los municipios.
- Prevenir la expansión del crimen organizado y de su cultura en el espacio geográfico.

En cuarto lugar, se expusieron las situaciones en las cuales se implementaría la intervención en los municipios infiltrados por el crimen organizado. Mazzitelli señaló que esta medida se lleva a cabo cuando los instrumentos actuales a disposición del Estado no permiten prevenir la infiltración del crimen organizado porque son instrumento de carácter reactivo, no preventivo. En el mismo sentido, Tartaglia apuntó que la intervención municipal se lleva a cabo en situaciones de ilegalidad y degradación administrativa, exactamente donde los demás instrumentos son insuficientes.

En quinto lugar, se mencionaron dos cualidades específicas de esta medida. La primera es que no exige pruebas irrefutables de infiltraciones mafiosas, sino que se consideran suficientes algunos elementos de conexión entre la administración y las organizaciones criminales. La segunda cualidad es que las normas en materia de disolución de las instituciones tiene un carácter extra penal de la cual no derivan necesariamente consecuencias judiciales. En el esquema 6 se enlistan los requisitos que debe cumplir esta medida para ser eficaz.

⁴ Audiencias Públicas en Materia de Seguridad y Justicia. Mesa 3, Intervención Federal por infiltración del crimen organizado en municipios. Senado de la República (20/01/2015). Consultado en línea (5/3/2015): http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/audiencias_seg_justicia.php

ESQUEMA 6. CARACTERÍSTICAS QUE DEBE CUMPLIR LA MEDIDA DE INTERVENCIÓN EN LOS MUNICIPIOS POR INFILTRACIÓN DEL CRIMEN ORGANIZADO

1. Ser preventiva, cautelar y de carácter administrativo.
2. Respalda y fortalecer la corresponsabilidad entre los diferentes niveles de la administración.
3. Responder a criterios de urgencia.
4. Ser de carácter temporal.
5. Sustentar de manera clara la decisión de disolución.
6. Ser una medida de carácter extraordinario para hacerle frente a situaciones extraordinarias.

Fuente: Mazzitelli, 21/01/2015; Tartaglia, 21/02/2015.

En las audiencias del Senado también se expresaron algunas críticas a la propuesta del Ejecutivo Federal. En lo particular, Jaime López-Aranda señaló que si el problema principal es la extorsión de funcionarios, la disolución de las autoridades municipales probablemente tendrá un efecto muy limitado, en tanto que la intervención federal tendría que garantizar que no habrá oportunidad de que las nuevas autoridades corran el riesgo de ser extorsionadas en el futuro. Aunque la figura de la disolución del ayuntamiento es novedosa, la intervención federal en municipios en crisis no lo es y los resultados que se han obtenido,

como se establece incluso en la exposición de motivos de la iniciativa, son en el mejor de los casos mixtos (López-Aranda, 21/01/2015).

Con respecto a las posturas críticas a la propuesta, éstas tuvieron una mayor visibilidad en los medios de comunicación. En estas reacciones, la crítica central establece que no sólo los municipios se ven afectados por la infiltración del crimen organizado, sino que éste también alcanza otros niveles y poderes de gobierno. Al respecto, se destacan algunos señalamientos en el esquema 7.

ESQUEMA 7. SEÑALAMIENTOS CRÍTICOS EN LOS MEDIOS HACIA LA MEDIDA DE INTERVENCIÓN EN LOS MUNICIPIOS POR INFILTRACIÓN DEL CRIMEN ORGANIZADO

“La promesa del rescate municipal de la captura criminal a través de la intervención de los poderes federales y estatales, parte del supuesto según el cual, en estos dos ámbitos de gobierno se cuenta con las fortalezas suficientes ante el crimen organizado. Carece de toda lógica suponer que así es, cuando el fortalecimiento de la delincuencia organizada, que justamente permite los embates contra los municipios, no se explica sin la debilidad histórica de todo el aparato nacional de procuración de justicia” (INSYDE, 8/12/2014).

“Primero hay que señalar que ya hay distintas formas de intervención tanto federal como estatal posibles. No sólo posibles, sino que se dan en la práctica. En muchos municipios el ejército ha desarmado y acuartelado a policías municipales. En la mayoría de las constituciones estatales hay la posibilidad de intervenir en el ayuntamiento, en términos parecidos a lo que está planteando el gobierno federal. Aquí lo único sería esa facultad para salir a lo federal, y muchos alcaldes han sido procesados ya por vínculos con la delincuencia organizada. Entonces habrá que ver qué facultades nuevas contiene esta ley y podría ser [...] tan explosivo su impacto que simplemente no se pueda usar en la práctica” (Hope, 28/11/2014).

“En el caso de la iniciativa de ley para evitar la infiltración del crimen organizado en los municipios, ésta debe ampliarse a gobernadores, legisladores, jueces e incluso al gobierno de la República. Porque es injusto e irreal, que se responsabilice de la corrupción exclusivamente a los municipios” (Morera, 28/11/2014).

“Señalamos que la propuesta de Ley Contra la Infiltración del Crimen Organizado en las Autoridades Municipales es arbitraria. Consideramos que debe ser ampliada a todos los órdenes y poderes de gobierno, porque la vulnerabilidad para esa infiltración, como se ha demostrado en México y otros países, afecta a otros órdenes de gobierno y de representación constitucional” (Red IGLOM, 2/12/14).

5. HACIA EL FORTALECIMIENTO DE LA SEGURIDAD MUNICIPAL

El pasado 25 de febrero el Instituto Belisario Domínguez realizó el Seminario sobre Seguridad y Justicia, el cual contó con una mesa específica para discutir la iniciativa de reforma constitucional en materia de seguridad y alternativas de fortalecimiento de la cohesión comunitaria.⁵ En esta mesa, y a lo largo del seminario, también surgió como un tema recurrente la necesidad de realizar un diagnóstico detallado sobre el desempeño de las corporaciones policiales.

Antonio de la Cuesta, jefe de análisis político del Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), señaló que resulta impostergable un diagnóstico integral del estado de las policías en todas las entidades y municipios del país. Además advirtió que, de aprobar o rechazar esta iniciativa sin contar una evaluación detallada se perderá la oportunidad de generar un diagnóstico que permita diseños más adecuados de los modelos policíacos. Esta explicación se suma a sus comentarios ya publicados a la iniciativa, donde señala que:

“Es necesario realizar, a la brevedad posible y, preferentemente antes de tomar una decisión legislativa, un diagnóstico pormenorizado de la situación de los cuerpos policíacos municipales en el país. Con base en eso, diseñar soluciones específicas para cada estado, consultando con los legislativos locales, en coordinación con las autoridades federales. La urgencia de la crisis ajusta los tiempos para ello, pero resulta indispensable hacerlo” (De la Cuesta, 2014).

Sobre el tema del diagnóstico, la directora de Cohesión Comunitaria e Innovación Social, Suhayla Bazbaz, indicó que en los artículos transitorios de la iniciativa se contempla que, después de aprobada, cada entidad federativa deberá hacer una evaluación detallada de cada una de sus corporaciones municipales. No obstante, explicó que este diagnóstico “debería ser el punto de partida para evaluar el estado (heterogéneo) de las policías del país, en lugar

de asumir que por ser policías municipales no tienen la capacidad y, por ende, no deberían tener la competencia” (Bazbaz, 25/02/2015).

Por lo tanto, una primera recomendación que surge de la concurrencia de opiniones expertas, se refiere a la necesidad de realizar (o solicitar la elaboración de) diagnósticos detallados sobre la situación y el desempeño de todas las corporaciones policiales, así como de situación prevaleciente en todos los municipios del país en materia de seguridad pública.⁶

Conforme a las atribuciones que las leyes les confieren, dos instituciones federales podrían realizar estos diagnósticos. La primera institución es el Secretariado Ejecutivo del SNSP, toda vez que la Ley General del SNSP le atribuye al propio sistema la facultad de dar seguimiento y evaluar las políticas, programas y estrategias en materia de seguridad pública (artículo 7, fracción III). Esta ley también le confiere la facultad de determinar la participación de la comunidad y de las instituciones académicas en coadyuvancia de los procesos de evaluación de las instituciones de seguridad pública (artículo 7, fracción XIII). Otra institución que podría elaborar los diagnósticos correspondientes es la Comisión Nacional de Seguridad, toda vez que el Reglamento Interior de la SEGOB le confiere la atribución de promover la realización de estudios e investigaciones en materia de seguridad pública y prevención de delitos (artículo 36, fracción XIII). Cabe hacer una observación en atención a las críticas públicas hacia las cifras del Secretariado, pero que también sería aplicable a cualquier institución encargada de elaborar estos diagnósticos, es recomendable solicitar la publicación detallada de la metodología con que se realicen las mediciones y las evaluaciones correspondientes.

En cuanto a la existencia de diagnósticos no oficiales, es relevante recordar la reciente publicación de Guillermo Trejo y Sandra Ley (2015), en donde explican la importancia de

⁵ La relatoría y la video filmación del seminario están disponibles para consulta en línea (15/3/2015): http://www.senado.gob.mx/ibd/content/foros/seminario_seguridad_justicia.php

⁶ La falta de diagnósticos no sólo fue una cuestión recurrente en las audiencias del Senado y en el seminario, si no que también ha sido un tema frecuente en los medios de comunicación. Uno de muchos ejemplos es el siguiente: “La iniciativa refiere que alrededor de 1,800 instituciones policiales municipales representan el 32% del total de policías en el país, pero no incluye análisis del servicio que esas policías ofrecen a las comunidades. INSYDE no conoce informe alguno del SNSP que haya indagado sobre esto. En otras palabras, se propone cerrar las puertas de instituciones cuyo desempeño real y cotidiano quizá jamás se ha evaluado a profundidad.” (INSYDE, 8/12/2014).

analizar, además, la dinámica de los ataques contra autoridades y activistas locales. Estos académicos analizaron casi 500 casos de ataques por parte del crimen organizado en contra de autoridades, candidatos a puestos de elección popular y activistas políticos (los casos analizados incluyeron amenazas públicas de muerte, secuestros o desapariciones, atentados y asesinatos). Entre las conclusiones de su estudio se destacan las siguientes:

- La guerra contra el narcotráfico es una política federal pero los gobiernos locales son los más afectados.
- La mayoría de los ataques criminales en contra de autoridades y líderes políticos locales se concentra en ocho estados: Tamaulipas, Baja California, Chihuahua, Durango, Sinaloa, Jalisco, Michoacán y Guerrero.
- El municipio se encuentra postrado no solamente ante la industria criminal, sino ante un sistema político-judicial que ha hecho posible que el crimen organizado tenga secuestrada a la política local. Castigar al municipio sin entender las responsabilidades del Estado en su conjunto nos llevaría a minar, más que a construir, un Estado democrático de derecho.

Vale la pena retomar una advertencia explícita incluida en este estudio, la cual incluso concuerda con la percepciones ciudadanas captadas por la ENVIPE. Sobre el supuesto implícito de que el municipio es el único espacio gubernamental infiltrado por el crimen organizado, estos académicos señalan lo siguiente:

“En años recientes algunos gobernadores han creado espacios medianamente libres de corrupción en las secretarías de seguridad, pero en la mayoría de los estados la Policía Ministerial sigue siendo la institución nodal de las redes de protección gubernamental para el crimen. Al transferir el mando de las policías municipales a los estados se corre el riesgo de simplemente unificar el mando criminal” (Trejo y Ley, 1/2/2015).

Con respecto a la intervención de la Federación ante indicios de infiltración del crimen organizado en los municipios, Antonio de la Cuesta y Suhayla Bazbaz también expresaron que no se ha aclarado como se determinará la “suficiencia” de estos indicios. Aún más, en la mesa del seminario se discutió una alternativa a la inversión de recursos en la detección de posibles indicios de infiltración. En lugar de lo anterior, se recomendó invertir “en un sistema de alerta temprana de factores de riesgo para la prevención de la violencia y la delincuencia, en el monitoreo de las causas y no de los efectos (infiltración del narco, violencia y delincuencia)” (Bazbaz, 25/02/2015).

En esta última mesa del seminario, también se plantearon recomendaciones puntuales para mejorar la seguridad en el ámbito municipal, las cuales pueden comenzar a implementarse desde ahora, de forma independiente a la aprobación o rechazo de la iniciativa discutida (en el esquema 9 se muestran algunas de estas líneas de acción). De entre las acciones recomendadas, resalta que varias de ellas se refieren a mecanismos que faciliten la participación ciudadana. Lo cual también marca otra importante coincidencia con lo discutido en las audiencias del Senado.⁷

Aunque pareciera existir un consenso entre analistas y académicos sobre las ventajas de la participación ciudadana, esto contrasta con el hecho de que son escasas las corporaciones policiales en México que cuentan con mecanismos institucionales que permitan la participación ciudadana en la planificación y la evaluación de su desempeño. Este contraste podría indicar la necesidad de analizar a mayor profundidad este tema, así como de impulsar su adopción práctica. Por este motivo, vale la pena recordar la recomendación puntual de Ernesto López Portillo sobre la conveniencia de explicitar en la propia Constitución la obligación de generar esquemas de supervisión externa de la policía. En el mismo sentido, vale la pena recordar que diversos participantes en las audiencias del Senado, como Bernardo González-Aréchiga y Eduardo Guerrero, dieron ejemplos puntuales de prácticas policiales que promueven y facilitan la participación ciudadana.

⁷ La adopción de mecanismos de participación ciudadana y de supervisión externa, como ejemplo de buenas prácticas policiales, también son temas frecuentes en los medios de comunicación. Uno de muchos ejemplos es el siguiente: “Además hay muchas innovaciones que han venido más de lo municipal que de lo estatal. La única policía en México que cuenta con un mecanismo formal de supervisión externa es la policía municipal de Querétaro. Una de las primeras policías en México que contó con una unidad de asuntos internos fue la policía municipal de Chihuahua” (Hope, 28/11/2014).

Por último, cabe expresar una observación final. Es claro que el fortalecimiento de la seguridad en el ámbito municipal no recae únicamente en la mejora de la actuación policial, si no que involucra el análisis y la mejora de todo el andamiaje institucional involucrado en la prevención, investigación y sanción de los delitos a nivel nacional. No obstante, también

es claro que esta temática escapa del ámbito municipal y excede por mucho los objetivos y las limitaciones de espacio del presente reporte. En el mismo sentido, la temática de la iniciativa de reforma constitucional que aquí no se ha discutido, es decir la reforma al sistema de competencias en materia penal, representa un importantísimo tema pendiente de análisis.

ESQUEMA 9. PROPUESTAS DE ACCIONES DE IMPLEMENTACIÓN INMEDIATA PARA MEJORAR LA SEGURIDAD EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

- Establecer mecanismos para el reporte, gestión, solución y sanción de incidentes de violencia física, sexual, verbal, patrimonial, psicológica, de género, feminicida, institucional o criminal en las instituciones policiales; así como un sistema de información en tiempo real para su monitoreo, seguimiento y evaluación.
- Facilitar la participación de la ciudadanía y de las instituciones policiales en la planeación, diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas de seguridad y la justicia.
- Generar y divulgar proactivamente información objetiva, veraz, oportuna y completa sobre la seguridad y la justicia, desagregada por población y por territorio [al menos a nivel nacional, estatal y municipal].
- Establecer protocolos de interlocución entre la ciudadanía, el personal policial y las instituciones policiales, además de los protocolos de actuación y operación de los cuerpos policiales.
- Establecer recorridos regulares del personal policial por calle, colonia o barrio para explicarle a la ciudadanía sus atribuciones y facultades y para proveer datos de contacto del responsables de cuadrante; así como para conocer las necesidades, fortalezas y oportunidades de las comunidades y las zonas, poblaciones y territorios en riesgo de involucrarse en procesos violentos.
- Establecer la obligación para el personal policial de involucrarse al menos 12 horas al mes en procesos comunitarios destinados a la recuperación, apropiación y utilización de espacios públicos y la mejora de la calidad de vida de las personas y las comunidades.

Observación: estas líneas de acción se deben monitorear y evaluar mediante un tablero público de indicadores de proceso y de impacto.

Fuente: Bazbaz, 25/02/2015

REFERENCIAS

- Aguilar Valenzuela, R. 30/11/2014. "Decálogo presidencial". *El Economista*. Consultado el 14 de enero de 2015: <http://eleconomista.com.mx/columnas/columna-especial-politica/2014/11/30/decalogo-presidencial>
- Ambrogui, A. 16/02/2015. "Impunidad, la génesis de nuestros problemas" *Nexos*. Consultado el 19 de marzo de 2015: <http://www.nexos.com.mx/?p=24167>
- Alcocer, J. 3/12/2014. "No hay que desaparecer la policía sino los ayuntamientos". *Noticias MVS*. Consultado el 16 de enero de 2015: <http://www.noticiasmys.com/#!/emisiones/primera-emision-con-carmen-aristegui/no-hay-que-desaparecer-las-policias-sino-los-ayuntamientos-jorge-alcocer-856.html>
- Arellano Cuan, D. 21/01/2015. "Posicionamiento de la Secretaría de Gobernación en relación con el control de las funciones municipales en casos de infiltración de la delincuencia organizada". *Audiencias públicas en materia de seguridad y justicia*. Senado de la República. 20, 21 y 22 de enero de 2015. Consultado el 10 de febrero de 2015: http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/audiencias_seg_justicia.php
- Bazbaz Kuri, S. 25/02/2015 "Diálogo entre la iniciativa de reforma en materia de justicia y opciones de fortalecimiento de la cohesión comunitaria." Inédito. *Seminario Seguridad y Justicia: Marcos estratégicos y grandes pendientes*. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. Los videos del seminario pueden ser consultados en https://www.youtube.com/playlist?list=PLuH8BWke2UzAGqSTDE23bimm_U94-jOIQ
- Becerra, L. 02/12/2014. "El decálogo del presidente: la historia se repite". *Animal político*. Consultado el 14 de enero de 2015: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-tanque-pensante/2014/12/02/el-decalogo-del-presidente-la-historia-se-repite/>
- Caballero, J. A.; B. González-Aréchiga, D. Pérez Esparza y J. Salgado. 20/01/2015. "Planteamientos a partir del libro: ¿Cómo transformar las policías? Análisis de opciones, estrategias y costos para reformar el mando policial en México, de José Antonio Caballero, Bernardo González-Aréchiga, David Pérez Esparza y Juan Salgado. Audiencia pública relativa al Mando Único Estatal: Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia y de Estudios Legislativos" *Audiencias públicas en materia de seguridad y justicia*. Senado de la República. 20, 21 y 22 de enero de 2015. Consultado el 12 de febrero de 2015: http://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/docs/Audiencias_Seg_Justicia/POS_BGA.pdf
- Campos, M., E. Ongay y O. Landaverde. 30/12/14. "Salidas de emergencia contra la reforma anticorrupción". *Animal político*. Consultado el 14 de enero de 2015. <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2014/12/30/salidas-de-emergencia-contra-la-reforma-anticorrupcion/>
- Cawley, M. 7/02/2013 "Mexico Police 'Single Command' to Get First Test". *InSight Crime. Organized Crime in the Americas*. Consultado el 19 de enero de 2015. <http://www.insightcrime.org/news-briefs/mexico-police-single-command-first-test>
- Centro de Investigación para el Desarrollo AC. CIDAC. 4/12/2014. "Enrique Peña Nieto. El inicio del tercer año de gobierno". *Semana política. Análisis político semanal de temas de coyuntura*. Consultado el 14 de enero de 2015: http://cidac.org/esp/cont/Semana_Politica/Enrique_Pe_a_Nieto_el_inicio_del_tercer_a_o.php
- Corcuera Cabezut, S. 22/01/2015. Participación oral. *Audiencias públicas en materia de seguridad y justicia*. Senado de la República. 20, 21 y 22 de enero de 2015. Consultado el 23 de febrero de 2015: http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/audiencias_seg_justicia.php
- De la Cuesta Colunga, A. 2014. *Iniciativa de reforma de justicia y seguridad del Ejecutivo Federal*. Centro de Investigación para el Desarrollo. Consultado el 23 de febrero de 2015: http://cidac.org/esp/uploads/1/comentarios_iniciativa_seguridad_y_justicia.pdf
- De la Cuesta Colunga, A. 25/02/2015 "El modelo de mando único policial y la crisis municipalista". Inédito. *Seminario Seguridad y Justicia: Marcos estratégicos y grandes pendientes*. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. 25 de febrero de 2015. Los videos del seminario pueden ser consultados en https://www.youtube.com/playlist?list=PLuH8BWke2UzAGqSTDE23bimm_U94-jOIQ
- Hope, A. 28/11/2014 "Hope y Merino analizan el decálogo de EPN". *Aristegui Noticias*. Consultado el 16 de enero de 2015: <http://aristeginoticias.com/2811/mexico/hope-y-merino-analizan-el-decalogo-de-epn>
- Instituto Belisario Domínguez. IBD. 2014. "Seguridad Pública: Evaluación de la información disponible". Temas estratégico No. 14. Senado de la República. Consultado el 17 de marzo de 2015: <http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte/reporte14.pdf>

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. INEGI. 2014. *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*. ENVIPE, 2011-2014. Consultado el 17 de marzo de 2015: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2014/default.aspx>
- Instituto para la Seguridad y Democracia AC. INSYDE. 8/12/2014. "Pronunciamiento y exhorto en torno a la Iniciativa Presidencial de Reforma Constitucional en seguridad y justicia enviada al Senado el 1° de diciembre pasado". <http://insyde.org.mx/portfolio/pronunciamiento-sobre-la-iniciativa-presidencial-de-reforma-en-seguridad-y-justicia/> Consultada el 14 de enero de 2015.
- León Olea, B. M. 22/01/2015 "Pronunciamiento y propuesta en torno a la Iniciativa Presidencial de Reforma Constitucional en Materia de Seguridad Pública y Justicia Penal". *Audiencias públicas en materia de seguridad y justicia*. Senado de la República. 20, 21 y 22 de enero de 2015. Consultado el 23 de febrero de 2015: http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/audiencias_seg_justicia.php.
- López-Aranda Trewartha, J. 21/01/2015 "La intervención federal en casos de crisis de seguridad pública y por infiltración de la delincuencia organizada en los municipios: Consideraciones sobre la iniciativa de reforma de los artículos 105 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". *Audiencias públicas en materia de seguridad y justicia*. Senado de la República. 20, 21 y 22 de enero de 2015. Consultada el 10 de febrero de 2015: http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/audiencias_seg_justicia.php
- Mazzitelli, A.L. 21/01/2015. Sin título. *Audiencias públicas en materia de seguridad y justicia*. Senado de la República. 20, 21 y 22 de enero de 2015. Consultado el 10 de febrero de 2015: http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/audiencias_seg_justicia.php
- Merino, M. 28/11/2014. "Hope y Merino analizan el decálogo de EPN." *Aristegui Noticias*. Consultado el 16 de enero de 2015: <http://aristeguinoticias.com/2811/mexico/hope-y-merino-analizan-el-decalogo-de-epn>
- Morera, M.E. 28/11/2014. "Estado débil". *El Universal*. Consultado el 14 de enero de 2015. <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2014/11/73543.php>
- Ortiz Flores, M. 20/01/2015. "Mando Único Policial Estatal". *Audiencias públicas en materia de seguridad y justicia*. Senado de la República. 20, 21 y 22 de enero de 2015. Consultado el 17 de marzo de 2015. http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/audiencias_seg_justicia.php
- Presidencia de la República. 01/12/2014. "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", disponible en Senado de la República, LXII Legislatura, Gaceta 63, 01 de diciembre de 2014. Consultado el 10 de febrero de 2015: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=1&id=1652>
- Presidencia de la República. 27/11/2014. "Por un México en paz, con justicia y desarrollo". Consultado el 10 de febrero de 2015: <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/por-un-mexico-en-paz-con-justicia-y-desarrollo/>
- Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos. Red IGLOM. 2/12/2014. "Posicionamiento de la Red Iglom ante el decálogo del ejecutivo nacional". Consultado el 16 de enero de 2015: <http://iglom.info/es/noticias/posicionamiento-de-la-red-iglom-ante-el-declogo-del-ejecutivo-nacional>
- Salazar Ugarte, P. 22/01/2015. Sin título. *Audiencias públicas en materia de seguridad y justicia*. Senado de la República. 20, 21 y 22 de enero de 2015. Versión estenográfica. Consultado el 23 de febrero de 2015 http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/audiencias_seg_justicia.php
- Sarre, M. 22/01/2015. "Audiencias públicas sobre el sistema de competencias en materia penal convocadas por el Senado de la República". *Audiencias públicas en materia de seguridad y justicia*. Senado de la República. 20, 21 y 22 de enero de 2015. Consultado el 23 de febrero de 2015: http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/audiencias_seg_justicia.php
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. SESNSP. 2014. *Incidencia delictiva del fuero común*. Consultado el 17 de marzo de 2015: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-fuero-comun.php>
- Senado de la República. 20, 21 y 22/01/2015. "Posicionamientos de los ponentes". *Audiencias públicas en materia de seguridad y justicia*. Senado de la República. 20, 21 y 22 de enero de 2015. Consultado el 10 de febrero de 2015: http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/audiencias_seg_justicia.php
- Tartaglia Polcini, G. 21/01/2015. "Audiencias públicas en materia de seguridad y justicia. Intervención Federal por filtración del crimen organizado en municipios". *Audiencias públicas en materia de seguridad y justicia*.

Senado de la República. 20, 21 y 22 de enero de 2015. Consultado el 10 de febrero de 2015. http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/audiencias_seg_justicia.php

Trejo, G. y Ley, S. 1/02/2015. "Municipios bajo fuego (1995-2014)" Nexos. Consultada el 19 de marzo de 2015: <http://www.nexos.com.mx/?p=24024>

Temas estratégicos 18.
Reporte quincenal

Elaboración de este número
Área de derechos humanos, seguridad y justicia
Elaboración:
Carlos Alberto Galindo López
Colaboración:
Carolina Espinosa Luna
Diseño y formación:
Lizbeth Sarai Orozco N.

**SENADO DE LA REPÚBLICA
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ**

COMITÉ DIRECTIVO

Sen. Fernando Herrera Ávila
Presidente
Sen. Roberto Albores Gleason
Secretario
Sen. Daniel Ávila Ruiz
Secretario
Sen. Benjamín Robles Montoya
Secretario

Manuel Pérez Cárdenas
Coordinación Ejecutiva de Investigación

Alejandro Encinas Nájera
Dirección General de Investigación Estratégica

- Equidad y derechos sociales
- Desarrollo económico y sustentabilidad
- Sistema político y federalismo
- Derechos humanos, seguridad y justicia

Números anteriores de Temas Estratégicos

- No. 1. "México en la prueba PISA 2012: Resultados nacionales y estatales". Febrero 2014, primera quincena. <http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte/reporte1.pdf>
- "México en la prueba PISA 2012: Resultados estatales". Suplementos estatales. Febrero 2014, 1a. quincena. <http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte1.htm>
- No. 2. "El comportamiento reciente de la deuda pública en las entidades federativas". Febrero 2014, 2a. quincena. <http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte/reporte2.pdf>
- No. 3. "Desempeño de la economía mexicana en 2013 y perspectivas para 2014-2015". Marzo 2014, primera quincena. <http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte/reporte3.pdf>
- No. 4. "La Reforma Constitucional sobre Derechos Humanos: ¿Hacia un nuevo funcionamiento del Estado?". Marzo 2014, segunda quincena. <http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte/reporte4.pdf>
- No. 5. "Debate actual sobre el seguro de desempleo". Abril 2014, primera quincena. <http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte/reporte5.pdf>
- No. 6. "La satisfacción de los derechos sociales en la primera infancia". Abril 2014, segunda quincena. <http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte/reporte6.pdf>
- No. 7. "Valoración inicial sobre los efectos de la reforma laboral de 2012". Mayo 2014, primera quincena. <http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte/reporte7.pdf>
- No. 8. "La autonomía municipal: perspectiva comparada". Mayo 2014, segunda quincena. <http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte/reporte8.pdf>
- No. 9. "Avances de la reforma de la educación básica". Junio 2014. <http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte/reporte9.pdf>
- No. 10. "Desempeño reciente y perspectivas de la economía internacional". Julio 2014. <http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte/reporte10.pdf>
- No. 11. "Planeación y Política de Desarrollo Regional". Agosto 2014. <http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte/reporte11.pdf>
- No. 12. "La reforma de la educación media superior". <http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte/reporte12.pdf>
- No. 13. "Reforma político-electoral 2014: avances y primeros resultados". <http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte/reporte13.pdf>
- No. 14. "Seguridad pública: evaluación de la información disponible". <http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte/reporte14.pdf>
- No. 15. "Debate en curso sobre el salario mínimo en México". <http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte/reporte15.pdf>
- No. 16. "Desafíos del Senado frente a los órganos constitucionales autónomos". <http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte/reporte16.pdf>
- No. 17. Referentes para el debate anticorrupción: "Antecedentes, propuestas y compromisos internacionales". http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte/a2_reporte1.pdf