APUNTES CRÍTICOS SOBRE LAS MÁS RECIENTES INICIATIVAS DE REFORMAS LEGISLATIVAS DEL PRESIDENTE FELIPE CALDERÓN HINOJOSA EN MATERIA DE SEGURIDAD Y MODELO POLICIAL

CRITICAL NOTES ON THE LATEST LEGISLATIVE REFORM INITIATIVES OF PRESIDENT FELIPE CALDERON HINOJOSA SECURITY AND POLICE MODEL

Marcos Pablo Moloeznik*

*Sumario:*A manera de introducción; 1. Proyecto de Decreto que reforma la Ley de Seguridad Nacional: 1.1. La Declaración de la existencia de una afectación a la Seguridad Interior como manto protector de las actuaciones de las fuerzas armadas, 1.2. Concepción de la Seguridad Interior; 2. Nuevo Modelo de Mando Policial Único: 2.1. Fundamentos del nuevo modelo policial de mando único, 2.2. Situación de los cuerpos de seguridad pública estatales y municipales, 2.3. Aproximación a los modelos policiales; 3. Módulo de Policía Estatal Acreditable: 3.1. Funciones policiales, 3.2. Módulo de policía estatal acreditable; Consideraciones finales; Referencias.

Resumen: Hace prácticamente 5 años, el Presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa

* Profesor-Investigador del Departamento de Estudios Políticos, CUCSH, Universidad de Guadalajara; e Investigador Nacional, CONACYT; e-mail: mmoloeznik@yahoo.es

(2006-2012), identificó al narcotráfico como la principal amenaza a la seguridad nacional mexicana y tomó la decisión de hacerle frente con el componente militar, a la sazón, la máxima intensidad del uso de la fuerza del Estado. En este marco, y respondiendo al legítimo reclamo de las fuerzas armadas de contar con un manto legal que ampare el rol que la estrategia de seguridad nacional le impone, el primer mandatario presenta al H. Congreso de la Unión un proyecto de decreto que reforma la Ley de Seguridad Nacional. De manera paralela, el propio titular del Poder Ejecutivo de la Federación, propone un nuevo modelo policial de mando único, cuya primera manifestación es el denominado módulo de policía estatal acreditable. De donde, esta contribución intenta llevar a cabo un análisis crítico de estas iniciativas presidenciales que responden a la concepción del Estado como detentador del monopolio legítimo de la fuerza.

Palabras clave: Seguridad, seguridad nacional, seguridad interior, seguridad pública, militarización de la seguridad pública, modelo policial, mando único policial, México.

A manera de introducción

A casi 5 años de iniciado el combate frontal contra el narcotráfico, conviene hacer un alto en el camino y someter a evaluación la estrategia nacional de seguridad en México, así como intentar identificar el paradigma sobre el que se asienta. Dicho en otras palabras, se pretende dar cuenta del esfuerzo del gobierno federal en materia de seguridad, a la luz de sus iniciativas de reformas legislativas y a partir de las siguientes diez notas esenciales:

1. El mismo se caracteriza por la preeminencia de la seguridad nacional sobre la seguridad ciudadana, en una lógica dominada por la “guerra” contra el narcotráfico.
2. Supone el enfrentamiento directo contra esta amenaza a la seguridad nacional mexicana bajo una concepción Estado-céntrica, al considerar que la principal manifestación de la delincuencia organizada cuestiona severamente la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano.[1]
3. Implica o trae aparejado un proceso de militarización, al comprometer directamente a las fuerzas armadas en su combate.
4. Privilegia, por tanto, el componente militar del poder nacional, es decir, el modo de acción directo -siguiendo al pensador francés André Beaufre-[2] y deja de lado otras herramientas del Estado mexicano, en especial la intervención social.
5. Busca, tardíamente (después de poco más de 3 años de iniciada) el consenso; o, lo que es lo mismo, el requisito de voluntad y unidad nacional, a través de las

1 Artículo 3 de la Ley de Seguridad Nacional, 2005.
2 Beaufre, André, “Estrategia de la Acción”, 1974.

denominadas “mesas de diálogo”.

6. No ha logrado abatir cuantitativa ni cualitativamente el fenómeno de la violencia en sus diversas manifestaciones, ni recuperar los espacios públicos que la alientan.
7. Al optar por la máxima intensidad del uso de la fuerza (*ultima ratio*), contribuye a generar más violencia, puesto que la violencia se alimenta de la violencia.
8. Se asienta en una ficción o simulación jurídica, porque el accionar de las fuerzas armadas no va acompañado por la declaratoria del estado de excepción; y, por ende, el desempeño de los militares en misiones y funciones que no son de su propia naturaleza colisiona con el Estado de Derecho *de jure* vigente en todo el territorio nacional.
9. Abandona la seguridad ciudadano-céntrica y todo posible mecanismo de canalización de las energías sociales, tales como la participación ciudadana proactiva en el diseño, seguimiento y evaluación de la política criminal del Estado mexicano y la prevención del delito.
10. Finalmente, soslaya asuntos críticos tales como la violencia doméstica, intrafamiliar, en especial de género, así como la violencia autoinflingida, los intentos de suicidio y los suicidios efectivamente cometidos y las muertes violentas asociadas al excesivo consumo de alcohol como adicción.

A la participación directa de las fuerzas armadas en el combate al narcotráfico, se adiciona la propuesta denominada “nuevo modelo policial de mando único estatal” de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, que pretende la desaparición de la función de seguridad pública en el orden municipal y, por ende, la firma del acta de defunción de la policía municipal; lo que, claramente, implica un tránsito del sistema policial descentralizado al centralizado.

Se trata de una postura de carácter radical a la que adhieren tanto la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), como el máximo órgano de decisión del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en virtud del Acuerdo 03/XXVIII/10, que a la letra reza:[3]

> “El Consejo Nacional de Seguridad Pública se pronuncia a favor de un Modelo Policial que cuente con 32 policías estatales, cada una con un mando único y confiable, y apoyado por la Policía Federal”.

3 Diario Oficial de la Federación, México, D.F., miércoles 16 de junio de 2010.

El llamado “nuevo modelo policial” descansa en la unificación de las policías municipales y estatales para garantizar la unidad de mando, es decir, un solo cuerpo policial por entidad federativa con un mando único; cuyo significado es la fusión de las policías uniformados e investigadoras en un cuerpo estatal de policía único por Estado.

Ahora bien, de los actuales titulares de las Secretarías de Seguridad Pública de las 32 entidades federativas, 19 tienen antecedentes castrenses (16 proceden del ejército, 2 de la armada y uno del *US Army*), lo que representa 59% de los responsables del diseño y ejecución de la seguridad pública en el ámbito local mexicano. (Ver, tabla 1)

Tal vez, sea conveniente preguntarse si la propuesta presidencial de mando único estatal en las corporaciones policiales no responde al intento de profundización del proceso de militarización de la seguridad pública en México; ésto es, de confiar en mandos militares la conducción de las instituciones policiales estatales.

Cabe recordar que la abrumadora mayoría de los mandos de la Policía Federal (2011), en especial de su División de Fuerzas Federales, son militares comisionados por la SEDENA o en situación de retiro e incorporados al escalafón de oficiales.

Tabla 1 - Perfil de los actuales Secretarios de Seguridad Pública Estatales en México

Entidad Federativa	Nombre del Titular	Trayectoria	Nota
Aguascalientes	Rolando Eugenio Hidalgo Eddie	General	
Baja California	Daniel de la Rosa Anaya	Civil	
Baja California Sur	Lenin Geovani Rodriguez Aguilar	Civil	
Campeche	Jackson Villacís Rosado	Policía de carrera	
Coahuila	Carlos Estrada Bustamante	General	
Colima	Gonzalo Vega Huerta	Civil	
Chiapas	Rogelio Hernández de la Mata	Mayor	
Chihuahua	Julián David Rivera Bretón	General	Director General de la Policía Única
Durango	Jesús Rosso Holguín	Civil	
Estado de México	Davil Garay Maldonado	Civil	Comisionado Agencia Estatal de Seguridad
Guanajuato	Miguel Pizarro Arzate	General	
Guerrero	Juan H. Salinas Altés	General	
Hidalgo	Damián Canales Mena	Civil	
Jalisco	Luis Carlos Najera Gutiérrez de	Civil	

	Velasco		
México, D.F.	Manuel Mondragón y Kalb	Contraalmirante Médico Naval	
Michoacán	Manuel García Ruíz	General	
Morelos	Gastín Menchaca Arias	General	
Nayarit	Fernando Alonso Carvajal Cazola	Civil	
Nuevo León	Jaime Castañeda Bravo	General de División	
Oaxaca	Marco Tulio López Escamilla	Civil	
Puebla	Ardelio Vargas Fosado	Civil	
Querétaro	Adolfo Vega Montoto	Capitán	
Quintana Roo	Miguel Ángel Ramos Real	Vicealmirante	
San Luis Potosí	Heliodoro Guerrero Guerrero	General Brigadier	
Sinaloa	Francisco Manuel Córdova Celaya	Trayectoria Civil en México, pero de 1981 a 1992 militar en Estados Unidos	(*)
Sonora	Ernesto Munro Palacio	Civil	
Tabasco	Sergio López Uribe	Policía de Carrera	
Tamaulipas	Ubaldo Ayala Tinoco	General Brigadier	
Tlaxcala	Valentín Gómez Romano	Capitán	
Veracruz	Sergio López Esquer	General de División	
Yucatán	Luis Felipe Saiden Ojeda	Comandante	
Zacatecas	Jesús Pinto Ortíz	General	

Fuente: Elaboración propia con base en; sitios oficiales de los gobiernos de los Estados, 2011.
(*) Sobre trayectoria del Secretario de Seguridad Pública de Sinaloa; ver; http://www.laipsinaloa.gob.mx/?option=com_content&view=article&catid=86:gabinete-del-ejecutivo&id=3062&Itemid=512:gab-seguridad-publica
En el caso del general de división (retirado) Julián David Rivera Bretón, cabe preguntarse sobre los criterios de su designación como responsable de todo el estado de fuerza policial de Chihuahua, a la luz de su fracaso como titular de la Secretaría de Seguridad Pública de Ciudad Juárez a lo largo de un año de labores. Ver, nota aclaratoria a pie de página número 25.

Por lo tanto, ambas iniciativas de reforma legislativa se erigen en un reflejo del proceso de militarización de la seguridad pública en México como tendencia irreversible.

1.- Proyecto de Decreto que reforma la Ley de Seguridad Nacional

En este contexto y tal como se pone de relieve en párrafos anteriores, *de jure* México vive bajo el amparo del Estado de Derecho; pero, *de facto*, el estado de excepción domina el

escenario político nacional, cuestionando los principios de legalidad y seguridad jurídica.[4]

Probablemente, esta situación responda a la interpretación de la letra y espíritu del artículo 129 constitucional y de integración de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y la Secretaría de Marina (SEMAR) en el Consejo de Seguridad Pública, de acuerdo a la entonces ley reglamentaria del artículo 21 de la Ley Suprema de la Nación.

Efectivamente, de conformidad con el entonces Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) Mariano Azuela Güitrón, la participación de la SEDENA y la SEMAR en el máximo órgano de decisión del Sistema Nacional de Seguridad Pública (1995), se ajusta a derecho; lo que, posteriormente, queda ratificado en la ejecución de cinco tesis en el mismo sentido (que sientan jurisprudencia), al dejar expedita la participación de las fuerzas armadas en misiones y funciones de naturaleza policial y para policial, sin necesidad de que sea declarado el estado de excepción cuando y donde intervengan los militares.

Apreciación a nuestro entender errónea y capciosa del artículo 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra reza:[5]

> "En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas"

A la luz de la situación dominante, se impone un marco normativo de excepción que, por un lado, reconozca la situación prevaleciente en determinadas regiones y municipios de México y que, a la vez, tienda un manto protector, tanto sobre las actuaciones de los propios uniformados, como de los habitantes del espacio territorial en el que sea necesario desarrollar operativos a cargo de las fuerzas armadas; puesto que, en opinión del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), la declaración del estado de excepción por un órgano nacional competente:[6]

> "[…] permite a la población conocer exactamente el ámbito de aplicación material, territorial y temporal de las medidas de excepción y previene las suspensiones de facto, así como las posteriores tentativas de justificar violaciones de los derechos humanos."

Dado el dominio de la sacrosanta cadena de mando castrense y que durante su accionar los militares suelen quebrantar los derechos humanos de la población, vale la pena preguntarse

4 Para mayores detalles; ver, Moloeznik, Marcos Pablo (2010), "Principales efectos de la militarización del combate al narcotráfico en México", páginas 1-15

5 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2011), página 99.

6 Comité Internacional de la Cruz Roja, (CICR), 2008, página 21.

si no sería recomendable entonces declarar estado de excepción, de conformidad con el artículo 29 constitucional, cuyo texto es el siguiente:[7]

> "En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo […]"

Además, no debe soslayarse que durante la vigencia de tal estado de excepción, debe preservarse el denominado "núcleo duro" de los derechos humanos; se trata de aquellos derechos inalienables que, bajo ninguna circunstancia, pueden ser suspendidos o abrogados, tales como el derecho a la vida; al reconocimiento de la personalidad jurídica del ser humano; al debido proceso; la prohibición de la tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes, la esclavitud y servidumbre, y la retroactividad del derecho penal, entre otros.

Curiosamente, el máximo órgano jurisdiccional no lo interpreta así e, incluso, allana el camino para que las fuerzas armadas participen en funciones que se corresponden con la seguridad pública: en cinco Tesis del Pleno de la SCJN (Tesis XXV/96, XXVII/96, XXVIII/96, XXIX/96 y XXX/96) se establece que las tres fuerzas "pueden participar en acciones civiles a favor de la seguridad pública, en auxilio de las autoridades civiles".[8]

Las dos condiciones o reservas de la SCJN son: a) que la participación de los militares responda a una solicitud fundada y motivada de la autoridad política (por ejemplo, un gobernador o presidente municipal); y, b) que durante la intervención de las fuerzas armadas, las mismas se encuentren subordinadas a la autoridad política.

Cabe señalar que, hasta el momento, el instrumento militar interviene a requerimiento de la autoridad política; pero, en la praxis, no se subordina a la misma. Por el contrario, la experiencia demuestra que las fuerzas armadas se caracterizan por la autonomía en el ejercicio del comando y actuaciones. De esta manera, de *facto*, la participación directa de los uniformados en misiones y funciones policiales, cuestiona severamente la vigencia del Estado de Derecho consagrada *de jure*.

---

7 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2011), páginas 25 y 26.

8 Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, México, marzo de 1996 y 2000, Tomo XI, páginas 556 y 557.

1.1. La Declaración de la existencia de una afectación a la Seguridad Interior como manto protector de las actuaciones de las fuerzas armadas

Pero, más allá de la interpretación del máximo órgano jurisdiccional mexicano, los propios militares reclaman un instrumento jurídico *ad hoc* que los deslinde de cualquier tipo de reclamación o proceso legal.

En particular, existe una inquietud generalizada entre el personal bajo las armas, ante la laguna jurídica e indefinición de la denominada seguridad interior.[9] Y es que esta categoría intermedia de seguridad no se encuentra todavía claramente definida en México, aunque sí está consagrada en el artículo 89, fracción VI de la Ley Suprema de la Nación, al facultar al Presidente de la República, para:[10]

> <...> disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para *la seguridad interior* y defensa exterior de la Federación.

De igual forma, el ejército y fuerza aérea mexicanos fijan, entre sus misiones generales, la de garantizar la seguridad interior.[11]

Por su parte, la armada de México, establece el empleo del poder naval de la Federación para coadyuvar en la seguridad interior;[12] y, en virtud de su artículo 2, se le reconoce como atribuciones "cooperar en el mantenimiento del orden constitucional del Estado Mexicano" (fracción II) y "proteger instalaciones estratégicas del país en su área de jurisdicción o donde el Mando Supremo lo ordene" (fracción VI), entre otras.

Si bien para la Secretaría de la Defensa Nacional de México, son las "Providencias adoptadas para mantener la tranquilidad de la Nación",[13] se presenta una laguna jurídica e indefinición, que explica la posición del Primer Mandatario, al considerar que:[14]

> Es momento de dar determinación legal al concepto de seguridad interior para establecer claramente las reglas con las que el Estado puede y debe actuar en este marco

En ese tenor, es que la propia iniciativa presidencial concibe a la seguridad interior como:[15]

> <...> la condición de estabilidad interna, paz y orden público que permite a la población su constante mejoramiento y desarrollo económico, social y cultural; y cuya garantía es una función

9 Moloeznik, Marcos Pablo (2010), "Seguridad Interior", Tomo II, páginas 629-639.
10 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2011), *Op.Cit.*, el subrayado es nuestro.
11 Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, artículo 1, fracción II.
12 Ley Orgánica de la Armada de México, artículo 1.
13 Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), 2001, página 379.
14 H. Congreso de la Unión, LXI Legislatura, Proyecto de Decreto que reforma la Ley de Seguridad Nacional 2010, página 2.
15 *Ibidem*, páginas 5 y 6, así como artículo 3, fracción IV.

que está a cargo de los tres niveles de gobierno.

Esta definición genera confusión, porque la preservación del orden y la paz públicos constiuye uno de los fines de la seguridad pública, a tenor del artículo 2 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, tal como se desprende de su propia concepción:[16]

> La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como *preservar las libertades, el orden y la paz públicos* <...>

En el multicitado anteproyecto, se incluye la seguridad interior como Título Séptimo, integrado por dos capítulos, a saber:[17]

- Capítulo I - Procedimiento para declarar la existencia de una afectación a la seguridad interior (artículos 68 a 70, inclusive)
- Capítulo II – De la intervención de las Autoridades en una afectación a la seguridad interior (artículos 71 a 78)

De la propia definición propuesta se desprenden sus posibles afectaciones establecidas; así, en el artículo 68 de la nueva Ley de Seguridad Nacional:

> <...> actos o hechos que pongan en peligro la estabilidad, la seguridad, la paz o el orden en una entidad federativa, un municipio, delegación o región; y que la capacidad de las instancias competentes sea insuficiente o ineficaz para ejercer sus funciones y restablecer la normalidad

Dicho en otros téminos, se identifica a la seguridad interior como una vertiente de la seguridad nacional; a la sazón, componente de la seguridad nacional, ya que los actos o hechos que, de conformidad con la declaratoria que al efecto se expida, afecten la seguridad interior, se definen como amenaza a la seguridad nacional.

1.2. Concepción de la Seguridad Interior

Da la impresión que esta concepción de *seguridad interior* de nuevo cuño enarbolada por el Poder Ejecutivo Federal, abreva -en parte- en la doctrina desarrollada por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), centrada en situaciones de violencia doméstica que se definen como disturbios interiores y tensiones internas, en las que las policías suelen ser

16 Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, artículo 2; el subrayado es nuestro.
17 H. Congreso de la Unión (2010), *Op.Cit.*, páginas 19-23.

rebasadas en su capacidad disuasiva y reactiva.[18]

De acuerdo con una fuente considerada clásica, se entiende por tal:[19]

> Situación y sistema político que manifiesta la realidad o el propósito de un orden nacional en que los poderes públicos son respetados, como instituciones y en las personas que los encarnan, con la adecuada defensa del régimen, de los derechos fundamentales de los ciudadanos, de la paz social, y la tranquilidad pública. La rebelión, la sedición, los desórdenes públicos, los atentados y desacatos contra la autoridad, el terrorismo, la tenencia ilícita de armas y explosivos configuran el repertorio penal de las manifestaciones hostiles a esta clara atmósfera civil.

Se trata, por tanto, de *una categoría intermedia entre la seguridad nacional y la seguridad pública*, que en algunos países se define como situación de conmoción interior e inestabilidad social y que, aunque preocupante, no reviste todavía la gravedad como para ser considerada una amenaza a los intereses vitales de la nación; y para la cual, se dispone de una especie de policía militarizada: las fuerzas de seguridad o fuerzas intermedias, con lo que se evita empeñar a los militares, y cuyo personal posee "estado militar".[20]

También, se puede interpretar como una situación que cuestiona los contenidos y alcances de la seguridad comunitaria, componente del concepto de seguridad humana acuñado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.[21]

Desde nuestro particular punto de vista, en lugar de coadyuvar a una definición clara de la seguridad interior, la propuesta de la Presidencia de la República la interpreta como un componente de la seguridad nacional, aunque superpuesto a uno de los fines de la seguridad pública; innecesario, si se tiene en cuenta la legalidad de la injerencia de las fuerzas armadas en este último ámbito, de acuerdo con la interpretación de la SCJN.

Con el agravante de que, a diferencia del estado de excepción consagrado en el artículo 29 constitucional, la declaración de la existencia de una afectación a la seguridad Interior propuesta: "...ni suspenderá o restringirá el ejercicio de los derechos humanos y sus garantías" <Constitución>;[22] ni "...procederá por acciones relacionadas con movimientos o conflictos políticos, electorales o sociales".[23] Lo que genera aun mayor confusión y lejos está de tender un manto protector sobre las actuaciones de las fuerzas armadas; tal parece que la

18 Ver; Harroff-Tavel, 1993.
19 Cabanellas de Torres, 1983: tomo VI, página 100.
20 Moloeznik, "Seguridad Interior" (2010), *Op.Cit.*
21 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informes sobre el desarrollo humano 1993 y 1994;* los cuales vinculan el desarrollo humano con la vigencia de los derechos humanos, el bienestar colectivo, la equidad y la sostenibilidad; en, http://www.undp.org/hdro
22 H. Congreso de la Unión, *Vid Supra*, Artículo 69, fracción VII y artículo 77, sobre personal participante.
23 *Ibidem*, artículo 70.

realidad mexicana continuará signada por la ficción o simulación jurídica.

Cabe preguntarse porqué no se prevé la suspensión de ciertos derechos básicos y garantías individuales y se cierra la posibilidad de actuar tratándose de situaciones derivadas o protagonizadas por conflictos de carácter político, electoral o social; justamente, las categorías de tensiones, disturbios y violencia interior identificadas por el CICR que caracterizan a la seguridad interior, se corresponden con movimientos contestatarios (incluso, en muchas ocasiones radicales) de naturaleza política, electoral o social y que suelen afectar el goce de los derechos ciudadanos y el bienestar general de la población.

En estos casos, la represión del Estado -como detentador del monopolio legítimo de la fuerza- y el restablecimiento del orden y tranquilidad pública y la paz social, se impone como respuesta legítima y en cumplimiento de las siguientes prohibiciones consagradas en el artículo 17 de la Carta Magna:[24]

> Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Además, al militar se lo prepara para hacer la guerra, y cuando debe actuar en el ámbito de la seguridad interior, es recomendable la restricción de derechos humanos y garantías individuales puntuales.

La inclusión de la novedosa figura de declaración de la existencia de una afectación a la seguridad interior tal como se plantea, sólo ampara las actuaciones de los militares, pero al mismo tiempo les niega las herramientas necesarias para responder al interés general de la población.

Recapitulando, en los últimos años y bajo gobiernos de alternancia, en México los militares desempeñan funciones y misiones en el ámbito de la seguridad pública en dos vertientes: como personal en actividad de las propias fuerzas armadas y de la policía federal, por un lado; y, como titulares de las Secretarías de Seguridad Pública locales, por otro. Se trata de la tendencia a la militarización de la seguridad pública que, en Ciudad Juárez, alcanza su máxima expresión, con la intervención directa sobre su Secretaría de Seguridad Pública a lo largo de un año (marzo de 2009 a abril de 2010).[25]

---

24 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2011), *Vid Supra*.

25 El Presidente Municipal de Ciudad Juárez, José Reyes Ferriz (2007-2010), nombra como Secretario de Seguridad Pública al General de División Retirado, Julián Rivera Bretón y al Coronel de Infantería, Alfonso Cristóbal García Melgar como Director de la Policía Municipal. Asimismo, la Secretaría de la Defensa Nacional, designa como asesor en materia de seguridad pública al General de División Retirado Mario Hernández Escobedo. Estos cambios se suceden tras la renuncia del anterior Secretario de Seguridad Pública, el Mayor Retirado, Roberto Orduña Cruz, quien decide dejar el puesto luego de la ejecución del

2.- Nuevo Modelo de Mando Policial Único

Sin embargo, el propio Presidente Felipe Calderón Hinojosa, es consciente de la necesidad de sentar las bases de una policía profesional que sustituya, paulatinamente, a los militares; en sus propias palabras:[26]

> <...> el Gobierno Federal ni pretende, ni debe sustituir de manera permanente la tarea que en cada municipio y en cada estado, debe realizarse para proteger a la población. El apoyo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Federal a las autoridades estatales y municipales *es de carácter temporal y subsidiario*. Nuestro objetivo es respaldarlas en tanto las autoridades locales pueden reconstruir sus cuerpos policíacos y los integren con gente confiable, que no tenga compromiso con los criminales, sino única y exclusivamente con los ciudadanos.

El mismo titular del Poder Ejecutivo de la Federación asume que:[27]

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

La propuesta denominada "Nuevo modelo policial de mando único estatal" de la Secretaría de Seguridad Pública Federal que pretende la desaparición de la función de seguridad pública en el orden municipal y, por ende, la firma del acta de defunción de la policía municipal preventiva,[28] no constituye en rigor un modelo policial.

Efectivamente, si se entiende por modelo policial, al "conjunto ordenado de normas, órganos, recursos -humanos, materiales y de otro tipo- y procedimientos de relación entre todos ellos, que se articulan y actúan de forma coordinada, con la finalidad de contribuir a garantizar la seguridad de los ciudadanos",[29] lejos se encuentra la opción de centralización del mando policial -presentada por el gobierno federal- de erigirse en un modelo en la materia.

Dicho en otras palabras, para sus defensores, el llamado "nuevo modelo de policía", "previene y combate el delito a partir de la generación de inteligencia policial", fundamentado

---

Director Operativo, Sacramento Pérez y dos de sus escoltas y la aparición de narcomensajes en los que se exigía su salida y se advertía que, de no hacerlo, serían ejecutados policías municipales cada 48 horas.

26 Calderón Hinojosa, Felipe, 2010, página 4; el subrayado es nuestro.

27 Secretaría de Gobernación, Subsecretaría de Enlace Legislativo, Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Oficio No SEL/300/577/10, México, D.F., 6 de octubre de 2010, página 8.

28 Secretaría de Gobernación, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, "Nuevo modelo policial de mando único estatal", México, D.F., 2010; en lo sucesivo se citará como "Nuevo modelo policial".

29 Jar Couselo, Gonzalo, "Modelos comparados de policía", Ministerio del Interior/Dykinson S.L., Madrid, 2000, página 14.

y basado en el ciclo básico de inteligencia y la tecnología proporcionada por la "Plataforma México".[30]

Esta postura, confunde modelo policial con inteligencia policial; siendo esta última un mero componente o factor cualitativo no material de la estructura de fuerza policial, que ciertamente debe estar presente en las actuaciones policiales para tener un conocimiento real sobre la arquitectura y funcionamiento de la delincuencia en sus diferentes modalidades, así como para dotar de racionalidad al proceso de toma de decisiones. Adicionalmente, llama la atención el énfasis puesto en la plataforma tecnológica, como si "Plataforma México", a la sazón concebida como panacea de la política criminal del estado mexicano, resolviese la asignatura pendiente de la seguridad ciudadana.[31]

De esta manera, se jerarquiza al factor tecnológico sobre la masa crítica humana, cuando aquél constituye solo una herramienta o instrumento, que no define por sí solo al modelo policial.

2.1. Fundamentos del nuevo modelo policial de mando único

Por lo tanto el "nuevo modelo policial" descansa en la unificación de las policías municipales y estatales para garantizar la unidad de mando, es decir, un solo cuerpo policial por entidad federativa con un mando único; cuyo significado es el tránsito de la descentralización a la centralización policial.

Esto se desprende del propio texto de la iniciativa presidencial, a saber:[32]

> <...> En caso de que los municipios no puedan cumplir con las condiciones objetivas que establezca la Ley General (del Sistema Nacional de Seguridad Pública), los servidores públicos que formen parte de sus corporaciones deberán ser integrados a los cuerpos estatales para sumarse a los procesos de certificación y profesionalización <...>
> Concentra el mando de todos los cuerpos policiales de los Estados en el Gobernador de cada entidad.
> <...> se propone que las policías de cada Estado operen bajo un sólo mando, que originalmente será ejercido por el Gobernador, pudiendo éste nombrar al titular de dichas policías.
> Asimismo, se propone que los municipios, para contar con policías deberán no sólo certificar a sus integrantes a través de evaluaciones de control de confianza, sino acreditar que las instituciones mismas cumplen con las condiciones objetivas de desarrollo institucional que establezca la Ley General (del Sistema Nacional de Seguridad Pública) para las policías.
> <...> las policías municipales que logren acreditar que cumplen con las condiciones objetivas de desarrollo institucional estarán bajo el mando del Gobernador, quien designará a su director o

30 Secretaría de Seguridad Pública Federal, "Nuevo modelo de policía", México, D.F., sin fecha, páginas 26 y ss.; en lo sucesivo, se citará como SSPF modelo de nuevo cuño.

31 Cfr. capacidades del subsistema policial; en Moloeznik, Marcos Pablo (2010), "Sistemas comparados de policía", páginas 21 y ss.

32 Secretaría de Gobernación, *Op.Cit.*, páginas 6, 8, 10 y 11, respectivamente.

> titular a propuesta del Presidente Municipal respectivo, y lo removerá libremente. En caso de no recibir la propuesta correspondiente, el Gobernador podrá designar un director provisional.
> Los cuerpos policiales municipales que no logren cumplir con la acreditación de las condiciones objetivas de desarrollo institucional, deberán transferir sus recursos humanos, materiales y financieros a la policía estatal correspondiente.

Incluso, en el supuesto de que algunos cuerpos de seguridad pública municipales logren cumplir con las condiciones objetivas de desarrollo institucional, el mando lo ejercerá el gobernador de la entidad federativa en la que se encuentren insertos.

La propuesta del gobierno federal de nuevo modelo policial de mando único estatal contempla, también, la fusión de las policías estatales preventiva e investigadora o ministerial, en lo que denomina "Cuerpo de Policía del Estado", tal como se desprende del borrador de la *Ley Tipo del Cuerpo de Policía del Estado* elaborado por la Secretaría de Seguridad Pública Federal. De donde se entiende porqué a lo largo de la propuesta de centralización del mando policial, se hace referencia a solo 32 policías estatales.

Esto significa que, además de la desaparición de los cuerpos de seguridad pública municipales y la integración de los policías municipales en las corporaciones de las entidades federativas, en lugar de 64 policías estatales (preventiva e investigadora de cada estado, incluyendo México, D.F.), quedarían 32 cuerpos de seguridad pública en los Estados de la Unión que incluirían en una misma estructura organizacional las áreas de investigación, prevención y reacción, de conformidad con al Artículo 18, apartado A, fracción III y apartado B, fracción IV de la propia *Ley Tipo del Cuerpo de Policía del Estado.*

Para que no quede duda alguna, esta misma iniciativa legislativa establece entre los objetivos de la policía la investigación de la comisión de delitos bajo la conducción y mando del Ministerio Público (Artículo 2, fracción IV), así como entre las atribuciones y obligaciones de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, la de realizar las investigaciones -bajo la conducción y mando del Ministerio Público- de los delitos cometidos (Artículo 8, fracción VIII), participar en la investigación ministerial (Artículo 8, fracción XIII) y dar cumplimiento a las órdenes de aprehensión (Artículo 8, fracción XX). Si bien, se respeta el principio consagrado en el Artículo 21 constitucional, de que las actuaciones policiales *ex post* a la comisión de un delito deben llevarse a cabo subordinadas al Ministerio Público, se sustrae de las Procuradurías Generales de Justicia a esta policía auxiliar en la persecución del delito, para integrarla al cuerpo de seguridad pública de las entidades federativas.

Pero, lo que llama poderosamente la atención, y que contribuye a generar

desconfianza sobre el nuevo mandato policial propuesto, estriba en la excesiva autonomía y poder con que se dota a las policías estatales, a imagen y semejanza del proceso federal que, con la creación de la Policía Federal fusionó en una sola entidad a la otrora Policía Federal Preventiva y a la Agencia Federal de Investigaciones.

Por lo tanto, el lector se encuentra ante una propuesta de transformación del sistema policial, pero no de modelo; ó, lo que es lo mismo, de tipo de organización policial, que guarda correspondencia con la organización político-administrativa de cada Estado-Nación, presentándose:[33]

a) *una policía centralizada,* que cubre y ejerce su jurisdicción sobre el conjunto del territorio nacional (vg. Francia, Polonia, Israel, Japón, China, Chile, Uruguay y Ecuador).

b) *una policía descentralizada*, con una jurisdicción limitada y compleja, a causa de la multiplicación de las funciones a cargo de la policía, que posee criterios diferentes en lo referente a su organización, a las normas de reclutamiento y formación de su personal y a la utilización de los medios de que dispone (vg. República Federal de Alemania, España, Estados Unidos, Canadá, México, Brasil y Argentina).

En el caso mexicano, la opción por el pacto federal y la figura del municipio libre, imponen el dominio de un sistema policial descentralizado:

Tabla 2 - Estado de fuerza policial en la República Mexicana

Institución policial	Efectivos	Distribución Porcentual
Secretaría de Seguridad Pública Federal	32 357	7.65%
Procuraduría General de la República	4 298	1.02%
Policía Estatal Preventiva	198 897	47.02%
Policía Ministerial Estatal	26 495	6.26%
Policía Municipal Preventiva	160 967	38.05%
Total de la fuerza policial mexicana	423 014	100.00%

Fuente: Secretaría de Seguridad Pública Federal, enero de 2010.

En tanto que la propuesta del gobierno central gira alrededor de la desaparición de la policía municipal, cuyos efectivos -siempre y cuando cumplan con los estándares establecidos por el Sistema Nacional de Seguridad Pública- serían integrados a las filas de sus pares estatales.

33 Moloeznik, Marcos Pablo, “Manual de Sistemas Comparados de Policía”, *Op.Cit.*, página 35.

2.2. Situación de los cuerpos de seguridad pública estatales y municipales

La muerte de los operadores del sistema de justicia penal en orden municipal se justifica a la luz de la propia debilidad institucional de las policías estatales y municipales;[34] pero, fundamentalmente, de estas últimas.

Así, el diagnóstico de la Secretaría de Seguridad Pública Federal del que se desprende la recomendación de hacer desaparecer a las policías del ámbito municipal, para integrase en las estatales, hace hincapié en los siguientes asuntos críticos de las policías municipales preventivas:[35]

- Diseño institucional que responde a la atención a las faltas cívicas, y deja de lado el combate a las etapas primarias ó más tempranas de la delincuencia a nivel local, lo que propicia la evolución de la criminalidad con la generación de cuadros delictivos más violentos.
- Dispersión y pésima distribución y cobertura, puesto que más de la mitad de los 2,022 cuerpos de seguridad pública municipales, cuenta con un máximo de 20 agentes, mientras las 25 corporaciones más importantes concentran 26% del estado de fuerza; obstáculo para unificar criterios, sistemas, métodos, procedimientos y concertar acciones de reducción de la delincuencia.
- Déficit de profesionalización y bajo nivel de escolaridad promedio, al acreditar menos de 10 años de formación académica.
- Policías viejos frente a una población joven, ya que la mitad de los uniformados municipales tiene más de 35 años de edad promedio.
- Elevada vulnerabilidad ante la corrupción y cooptación de la delincuencia organizada, por percibir la masa de los efectivos encuadrados (60.9%) un ingreso máximo de 4,000 pesos mensuales.

No obstante, llama la atención que se parte de generalizaciones que no reconocen la diversidad de los cuerpos de seguridad pública municipales y que, en todo caso, el problema reside en los desequilibrios o desabalances policiales, ante el fracaso del Sistema Nacional de Seguridad Pública que ha sido incapaz de garantizar el necesario proceso de

34 "Nuevo modelo policial", *Vid Supra,* página 1.
35 SSPF modelo de nuevo cuño, páginas 4 , 8 y 13.

homologación o estandarización que impone un sistema policial descentralizado como el mexicano.

También, da la impresión que se da por sentada la superioridad de la policía federal, cuyos indicadores se encontrarían muy por encima de sus pares municipales. Aunque, la integridad y honestidad de aquellos se pone en entredicho permanentemente; ejemplo de ello es la reciente depuración masiva en las filas de los agentes federales, tal como se consigna en los medios de comunicación:[36]

> La policía federal anunció el cese de 3,200 elementos, cerca de 10% de su plantilla, lo que representa la purga más importante desde que llegó al poder el Presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa. Incluso, el comisionado de la policía federal, Facundo Rosas Rosas aclaró que la separación de estos agentes es apenas la primera fase de un proceso que puede reducir aun más el personal de esta institución, ya que otros 1,020 policías no han superado los exámenes de control de confianza y se encuentran a las puertas de la expulsión; a los que se suman 465 consignados ante el Consejo Federal de Desarrollo Policial, que podrían también ver truncadas sus carreras.

Cabe destacar que el exámen de control de confianza se integra por la aplicación periódica de seis pruebas, a saber: poligráfica (detector de mentiras), toxicológica (exámenes de orina y sangre para detectar posible consumo de drogas), médica, patrimonial y de entorno social (ambiental) y psicométrica, y conocimientos básicos y técnicas de la función policial.[37]

Este proceso de separación de policías a los que se cierra definitivamente la posibilidad de reinstalación o de migración a otras corporaciones policiales, encuentra su antecedente el 26 de junio de 2007, con el relevo de 284 mandos de la entonces Policía Federal Preventiva y de la Agencia Federal de Investigaciones, incluyendo los 34 coordinadores regionales del país.[38]

Tabla 3 - Evaluaciones de Control de Confianza

Entidad federativa	Metas definidas	Meta alcanzada	% Alcance de Evaluaciones
Aguascalientes	3579	586	16.37%
Baja California	10377	1435	13.83%
Baja California Sur	3675	63	

36 Ver, por ejemplo, “Histórica depuración en la Policía Federal”; en, Periódico El Informador, Guadalajara, martes 31 de agosto de 2010, Nacional, página 5-A.
37 SSPF modelo de nuevo cuño, página 38.
38 Consultar; http://mx.starmedia.com/noticias/politica/mexico_198794.html (revisado el 31 de agosto de 2010)

Campeche	2622	0	0.00%
Coahuila	6011	1830	30.44%
Colima	3017	694	23.00%
Chiapas	15058	2124	14.11%
Chihuahua	11401	381	3.34%
Distrito Federal	95861	8701	9.08%
Durango	5220	258	4.94%
Guanajuato	14632	4007	27.39%
Guerrero	15038	676	4.50%
Hidalgo	8690	250	2.88%
Jalisco	25278	81	0.32%
México	70125	2242	3.20%
Michoacán	12264	1070	8.72%
Morelos	6840	1204	17.60%
Nayarit	3825	0	0.00%
Nuevo León	11159	2712	24.30%
Oaxaca	12680	667	5.26%
Puebla	16713	2414	14.44%
Querétaro	4087	763	18.67%
Quintana Roo	6049	0	0.00%
San Luis Potosí	9147	0	0.00%
Sinaloa	8923	863	9.67%
Sonora	8614	230	2.67%
Tabasco	10815	560	5.18%
Tamaulipas	9889	657	6.64%
Tlaxcala	4231	273	6.45%
Veracruz	20427	711	3.48%
Yucatán	7677	104	1.35%
Zacatecas	3998	256	6.40%

Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Diagnóstico de las Corporaciones Policiales Estatales, México, D.F., 31 de diciembre de 2010, página 10.

El diagnóstico a cargo del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (ver, Tabla 3) es inequívoco: de un total de 447,922 efectivos policiales estatales a ser sometidos a evaluación de control de confianza como meta definida, solo se logró 35,812, lo que representa 8% de avance.

Se trata de un rezago insoslayable que, con las mismas dimensiones, se verifica en el rubro profesionalización; siendo los Estados que presentan mayor porcentaje de personal capacitado: Guerrero (45%), Jalisco (38%), Guanajuato y Aguascalientes (24%), mientras el resto de las entidades federativas no alcanza 20%.[39]

Esto significa que los cuerpos de seguridad pública de las entidades federativas, a los que apuesta en nuevo modelo de mando policial único, no gozan de buena salud y arrastran problemas de carácter estructural cuya resolución difícilmente se pueda lograr en el corto plazo.

2.3. Aproximación a los modelos policiales

Para el Comité Internacional de la Cruz Roja:[40]

> El mantenimiento de la ley y el orden es una responsabilidad de las autoridades civiles. Se trata de una tarea que compete a la policía y / o a las fuerzas paramilitares especialmente equipadas, organizadas y capacitadas para esas misiones, como los cuerpos de gendarmería <...>.

De donde se desprenden dos grandes modelos policiales reconocidos universalmente, pero que raramente se encuentran en estado puro; en general, se verifica una combinación de ambos.

Tabla 4 - Modelos policiales

Categorías	Civil	Militarizado
Naturaleza	Civil	Militar ó Fuerza de Seguridad
Ámbito territorial	Municipal / Local	Nacional
Estructura organizacional	Horizontal	Vertical
Procesos de decisión	Descentralizados	Centralizados
Vinculación con poder político	Débil	Estrecho
Procedimientos / Actuación	Preventivo / Disuasivo	Represivo
Prestación de la función	Sin armas / Armas cortas	Armas de alto poder de fuego y letalidad
Predominio de funciones	Resolución conflictos / Información	Gubernativas / Inteligencia
Prioridad de funciones a	Ciudadanos	Estado

39 Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Diagnóstico de las Corporaciones Policiales Estatales, México, D.F., 31 de diciembre de 2010, página 9.
40 Comité Internacional de la Cruz Roja, 2008, página 5.

Apoyo social	Fuerte	Débil

Fuente: Adaptación de, Manuel Ballbé, “Modelos policiales comparados”; en, Seguridad y Estado Autonómico, VII Seminario “Duque de Ahumada”, Ministerio del Interior, Madrid, 1996, páginas 113-127.

Como quiera que sea, no existen modelos policiales “químicamente puros”, adaptables a cualquier circunstancia y lugar; antes bien, la génesis y evolución histórica de la institución policial, la situación del sistema político que los gobierna, la capacidad de generación y distribución de riqueza de la sociedad, el proyecto de nación vigente o la ausencia de éste, el contexto internacional bajo el dominio de los fenómenos globales, la concepción de la seguridad, los riesgos y amenazas del tejido social, determinan y moldean un determinado patrón policial.

Tratándose de México, sus retos sugieren la necesidad de contar con un *modelo de policía científica* para la persecución y resolución de delitos, en especial aquellos vinculados con el accionar de la delincuencia organizada y de alto impacto social, en el que la inteligencia y la contrainteligencia deberían constituir sus pilares; pero, de manera simultánea con un *modelo de policía comunitaria* que atienda, y resuelva problemas cotidianos de violencia doméstica y delincuencia situacional u ocasional, apostando por la prevención, y con un *modelo de policía militarizada*, responsable de garantizar la tranquilidad y orden público y la paz social y contando con las capacidades de represión del estado que las circunstancias impongan de manera excepcional. Por tanto, la combinación de los tres modelos debería ser el compromiso por la seguridad de todos los hombres y mujeres que, legítimamente, demandan resultados organizacionales.

En síntesis, el modelo policial también es un componente cualitativo no material del estado de fuerza policial de primer orden, porque a partir del establecimiento del mismo, la institución policial puede generar doctrina policial propia, fijar los perfiles de los aspirantes ó candidatos a abrazar la carrera policial, los contenidos de los procesos de formación, los perfiles de egreso de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, entre otros aspectos fundamentales del desarrollo policial.

La policía en México, a lo largo de su devenir institucional, no respondió -ni responde- a modelo policial alguno; la debilidad de sus policías descansa, primordialmente, en ausencia de un modelo policial claro. Los híbridos que caracterizan a los cuerpos de seguridad pública en los tres órdenes de gobierno, constituyen un reflejo del desinterés histórico del poder político por la seguridad ciudadana y el instrumento de autoprotección social por excelencia.

En una coyuntura signada por la violencia en México, los tomadores de decisiones deberían abrevar en un horizonte temporal de mediano y largo plazos, cuya piedra de toque sea el debate serio por la generación de modelos policiales viables en el país, que reconozcan en la policía municipal los operadores del sistema de justicia penal que se caracterizan por mantener y cultivar un contacto vivo y directo con los ciudadanos a los que se deben.

Por el contrario, el mando único se concibe como la concentración, es decir conducción y dirección, de las policías municipales y estatales en la figura del gobernador del Estado. Si bien originariamente el mando recae en el titular del Poder Ejecutivo de cada entidad federativa, el mismo puede designar y remover libremente a quienes ejerzan el mando de las instituciones policiales municipales (en caso de que éstas logren su certificación) y estatales. Esto significa que, independientemente de quien se encuentre al frente de los cuerpos de seguridad pública en los Estados, bajo esta propuesta de nuevo modelo, el gobernador es el responsable de velar por esa función básica.

Dicho en otras palabras, el mando y funcionamiento de la policía en el ámbito local, se sujetará a las siguientes bases:

- El titular de la policía estatal será nombrado y removido libremente por el gobernador;
- A la policía estatal le corresponderá realizar las funciones que señalen la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y las de los Estados en la materia, tendientes a salvaguardar la integridad, los derechos, las libertades y el patrimonio de las personas, así como preservar el orden y la paz públicos y, en su caso, restablecerlo; realizar funciones de prevención de la violencia y de los delitos, reaccionando de manera inmediata en contra de los mismos, más ejercer las funciones de seguridad pública en el orden municipal;
- El gobernador deberá garantizar, en todo momento, la seguridad pública en su Estado y, como mucho, deberá atender los requerimientos que en la materia le formulen los presidentes municipales.

3.- Módulo de Policía Estatal Acreditable

Con el objeto de poner en marcha, como prueba piloto, el nuevo modelo de mando policial único, se contempla la creación de un módulo de policía estatal acreditable por entidad federativa.

Se trata de una estructura-tipo o modelo de las instituciones de seguridad pública estatales, integrada por 422 efectivos encuadrados, a partir de un cuidadoso proceso de selección y formación; con ello, se busca dar los primeros pasos en la búsqueda de garantizar el desarrollo policial homogéneo del país.[41]

3.1. Funciones policiales

La seguridad pública constituye una competencia concurrente, de acuerdo a lo establecido por el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y una función indelegable a cargo del Estado 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.

De donde, el artículo 75 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2009), le fija a las instituciones policiales el desarrollo de, por lo menos, las siguientes funciones:

I. Investigación, a través de sistemas homologados de recolección, clasificación, registro, análisis, evaluación y explotación de información;
II. Prevención, de la comisión de delitos e infracciones administrativas, más la realización de acciones de inspección, vigilancia y vialidad en su circunscripción, y
III. Reacción, con el objeto de garantizar, mantener y restablecer el orden y tranquilidad pública y la paz social.

Para dar cumplimiento a este imperativo legal, el modelo de mando único policial concibe a la operación de los cuerpos de seguridad pública a partir de la incorporación e interacción de tres elementos: análisis e inteligencia policial, operación y despliegue y control operativo (centro de radio) que se explican a continuación.

Análisis e Inteligencia Policial

Es la función que permite la coordinación e intercambio de información policial entre instituciones de seguridad pública a nivel nacional y otras autoridades competentes, así como la generación de productos de inteligencia, derivados del análisis y explotación de la información obtenida durante la actuación policial, y mediante otras fuentes y medios de acopio.

41 Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, “Modelo de policía estatal acreditable”, 2011.

Operación y Despliegue

Es el área que, con base en los productos de inteligencia, ordena el despliegue territorial utilizando al Grupo Táctico y/o a la policía de proximidad según sea el caso, con el fin de prevenir un delito o combatir a la delincuencia organizada a través de operativos.

Control Operativo (Centro de Radio)

Es la dimensión funcional en la que se concentra la información de seguridad pública, que permite el acceso a los elementos autorizados de las corporaciones policiales y de procuración de justicia de los tres órdenes de gobierno, para facilitar la coordinación de acciones conjuntas, e implantar medidas integrales enfocadas a la prevención del delito, atención de emergencias, denuncia ciudadana y combate a la delincuencia.

3.2. Módulo de policía estatal acreditable

El artículo 11 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011,[42] establece el otorgamiento de subsidios a las entidades federativas que cuenten con programas en materia de equipamiento y reorganización de estructuras de mando policial, para el fortalecimiento de sus instituciones de seguridad pública en materia de mando policial, los cuales se otorgarán a aquéllas que cumplan con los lineamientos que emita el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Gobernación.[43]

Aquellos estados que, de la mano de los fondos concursables, logren verse beneficiados, podrán integrar una fuerza de élite policial denominada módulo de policía estatal acreditable; estructura modelo, conformada por tres unidades: la de análisis táctico, la de investigaciones y la de operaciones, que se reforzará con la de despliegue territorial, alimentada por efectivos ya encuadrados.

Unidad de análisis táctico

Es un componente que opera mediante enlace con el Sistema de Información Único Criminal de Plataforma México, por lo que recopilará e integrará información de los sistemas y de la operación; elaborará redes técnicas, de vínculos; generará líneas de investigación y procesará la información captada a través de la investigación de campo.

Para el logro de sus objetivos, deberán consultar, suministrar, intercambiar,

42 Diario Oficial de la Federación, México, D.F., 7 de diciembre de 2010.

43 Ver; Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para el otorgamiento del subsidio a las entidades federativas para el fortalecimiento de sus instituciones de seguridad publica en materia de mando policial; en Diario Oficial de la Federación, México, D.F., 2 de febrero de 2011.

sistematizar y actualizar la información que diariamente se genere a través de Plataforma México, y ajustándose a los protocolos aprobados el 21 de mayo de 2010 en la Comisión Permanente de Información del Consejo de Seguridad Pública.

Esta unidad se integra con 30 elementos y dos mandos; en tanto que el nivel de estudios requerido es superior o equivalente, por lo que se recomienda llevar a cabo el reclutamiento en preparatorias y universidades de los Estados, así como en planteles del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) y bachilleratos técnicos.

En tanto que la capacitación de la masa crítica humana estará a cargo de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, en la Academia Superior de San Luis Potosí y en las Academias Regionales del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Unidad de investigaciones

Los esfuerzos de este segundo componente se concentran en actividad de campo para tareas de investigación y operación; en consecuencia, suministrará información a las áreas de análisis táctico, realizará las tareas de vigilancia, seguimiento y técnicas de manejo de fuentes.

En su caso, contará con 100 efectivos y 10 mandos; mientras que la escolaridad exigida es media superior o equivalente, por lo que la convocatoria de ingreso debe dirigirse a las Instituciones de Educación Superior.

Al igual que sus pares de análisis táctico, la capacitación estará bajo la responsabilidad de la Secretaría de Seguridad Pública Federal en la Academia Superior de San Luis Potosí y en las academias regionales.

Unidad de operaciones (270 elementos y 10 mandos medios)

Este tercer elemento contará con las más altas capacidades de intensidad del uso de la fuerza del Estado en materia policial, por lo que es responsable de las operaciones con unidades de fuerza para objetivos de alto impacto, intervención en situaciones de crisis y restablecimiento del orden público.

Por la naturaleza de sus funciones, a esta unidad se le asignarán 270 elementos (divididos en 9 grupos de 30 elementos cada uno) con 10 mandos.

Por su parte, el nivel de escolaridad promedio exigido es medio superior o equivalente, por lo que la convocatoria debe dirigirse principalmente a preparatorias o instituciones de educación media superior.

A diferencia de las otras dos unidades, sus efectivos serán capacitados por la

Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA).

Unidad de despliegue territorial

Se creará con la plataforma humana ya disponible en los cuerpos de seguridad pública estatales y municipales, por lo que se erige en el componente de mayor número de efectivos encuadrados.

Sus misiones y funciones girarán alrededor de tareas de vigilancia sectorial con unidades mixtas, presencia en puntos de control y operaciones en flagrancia.

Con respecto a sus características esenciales, pueden citarse:

- Estado de fuerza sobre la base de las capacidades de la policía local y reclutamiento masivo;
- Nuevo esquema de patrullaje, cuya planeación se basa en la inteligencia e información en tiempo real, proporcionadas por las otras unidades;
- Puntos de control fijos (retenes) y móviles (volantas), desplegados a partir de los esfuerzos de inteligencia policial;
- Unidades mixtas para acciones reactivas, cateos, giros negros, es decir, reforzar y blindar operaciones tácticas policiales;
- Custodia y traslado de reos;
- Gestiones administrativas y cumplimiento de mandamientos ministeriales y judiciales, como auxiliares de la justicia;
- Mantenimiento de la tranquilidad y orden públicos, así como de la paz social, por lo que recibirán capacitación para unidades de reacción;
- Nivel de estudios medio básico.

La masividad se presenta así como la nota esencial de esta unidad, que pone el acento en los factores cuantitativos, a la luz de la naturaleza de sus funciones; aunque sus efectivos deberán respetar y cumplir con los requerimientos establecidos en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y demás normativa observable.

En síntesis el módulo de policía estatal acreditable para cada Estado de la Unión, contemplado en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2011, se erige en una prueba piloto para poner en marcha el nuevo modelo de mando policial único propuesto por el Presidente Felipe Calderón Hinojosa.

Consideraciones finales

Hace prácticamente 5 años, el Presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (2006-2012), identificó al narcotráfico como la principal amenaza a la seguridad nacional mexicana y tomó la decisión de hacerle frente con el componente militar, a la sazón, la máxima intensidad del uso de la fuerza del Estado.

En este marco, y respondiendo al legítimo reclamo de las fuerzas armadas de contar con un manto legal que ampare el rol que la estrategia de seguridad nacional le impone, el primer mandatario presenta al H. Congreso de la Unión un proyecto de decreto que reforma la Ley de Seguridad Nacional. De manera paralela, el propio titular del Poder Ejecutivo de la Federación, propone un nuevo modelo policial de mando único, cuya primera manifestación es el denominado módulo de policía estatal acreditable.

Se trata de dos iniciativas presidenciales que responden a la propia estrategia nacional de seguridad en el *modo de acción directo*,[44] al apostar por el factor militar del poder nacional como pilar sobre el que se sustenta la respuesta estatal.

Por un lado, a la propia indefensión legal de los uniformados, se responde con una definición de seguridad interior (consagrada *ex ante* como misión principal de las fuerzas armadas) y con la figura de declaración de la existencia de una afectación a la seguridad interior, para prevenir y evitar procesos penales contra los militares participantes en ese ámbito de actuación.

Por otro, se pretende reducir drásticamente el número de instituciones policiales en México, confiándole a los gobernadores la responsabilidad de velar por la seguridad pública en su jurisdicción y ejerciendo el mando de la totalidad de corporaciones policiales de su entidad federativa, incluyendo aquellas municipales que logren acreditar las condiciones objetivas de desarrollo institucional.

Tratándose de la iniciativa de reforma a la Ley de Seguridad Nacional, una vez más el poder político cede ante los reclamos castrenses, al concebirse una figura que sustituye a la declaración del estado de excepción plasmada en el artículo 29 constitucional, con el agravante de que la declaración de la existencia de una afectación a la seguridad interior no contempla la suspensión de garantías individuales o derechos humanos, ni procede por acciones relacionadas con movimientos o conflictos políticos, electorales o sociales, generalmente causantes de graves perturbaciones al orden y tranquilidad público y a la paz

44 Beaufre, *Vid Supra*.

social. Con ello, queda aun más claro que es una invención para legalizar la actuación del personal bajo las armas en los órdenes local y municipal.

En rigor, **debería suprimirse la categoría seguridad interior para evitar equívocos**; seguridad interior es sinónimo de seguridad pública y, de requerirse excepcionalmente la intervención de las fuerzas armadas, la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra en su artículo 29 la declaración del estado de excepción que sí contempla la suspensión de ciertos derechos fundamentales durante la vigencia del mismo.

Seguridad interior constituye un resabio decimonónico, que hace eclosión en las constituciones liberales mexicanas y que, por inercia, se arrastra desde el siglo XIX. Al consultarse el derecho comparado, se puede constatar que este término se suele utilizar indistintamente como seguridad pública (vg. Argentina, España y Francia).

El instrumento militar debería reservarse para enfrentar amenazas a la seguridad nacional que pongan seriamente en entredicho la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano; y conviene insistir que, sólo ante situaciones excepcionales, debería recurrirse a las fuerzas armadas y en el marco de la declaración del estado de excepción.

La eliminación del vocablo seguridad interior, impondría una reforma constitucional que facultara al Presidente de la República para disponer de la fuerza armada permanente de la nación para la seguridad nacional, lo que incluiría la defensa exterior de la Federación (artículo 89, fracción VI) y la respuesta frente a amenazas a la seguridad nacional, a tenor de su obligación de preservar la seguridad nacional en los términos establecidos por ley.

De igual manera, entre las principales misiones del ejército, fuerza aérea y armada de México, debería sustituirse la seguridad interior por la seguridad nacional, como argumento final del Estado y máxima intensidad del uso de la fuerza institucionalizada; por lo que se impondrían sendas reformas a las leyes orgánicas del ejército y fuerza aérea mexicanos y de la armada de México.

Posteriormente, tocaría dar cuenta del necesario proceso de reforma militar como asunto estratégico de la agenda de reforma del Estado en México, a partir de las misiones principales fijadas para los institutos armados de la Federación, para evitar la dispersión de esfuerzos y la invasión de esferas competenciales que no son de su propia naturaleza.

Si bien la génesis del proceso de militarización de la seguridad pública en México no encuentra sus raíces en la actual gestión de Felipe Calderón Hinojosa, bajo la presente administración la participación directa de los militares en el ámbito de la seguridad pública

alcanza su máxima expresión al encontrarse uniformados al mando de 59% de las Secretarías de Seguridad Pública Estatales.

Mientras que el reciente caso de la Secretaría de Seguridad Pública del Municipio de Ciudad Juárez, demuestra que la militarización de la función a cargo de las instituciones policiales, no debería ser el derrotero a seguir; el fracaso de la injerencia castrense seguramente se hará sentir a mediano plazo en esa ciudad fronteriza.

En cuanto a la reforma policial, no hay duda que la adopción de modelos policiales debería ser el primer paso para la modernización del principal operador del sistema de justicia penal en México.[45] Sin embargo, no puede darse el mismo trato a desiguales; la propuesta presidencial de mando único policial parte de falsas generalizaciones, que colocan a la policía municipal en una posición de inferioridad frente a sus pares federales y estatales.

Los recientes procesos de depuración masiva de aquellas y el diagnóstico elaborado por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), no dejan lugar a dudas: la policía federal lejos está de ser el patrón en la materia; por el contrario, presenta vicios y problemas estructurales como cualquier policía caracterizada por un bajo estadio de desarrollo; ni qué decir de las policías de las entidades federativas, cuyos indicadores incumplen con los estándares y metas fijados por el SNSP como entidad rectora de la coordinación en materia de seguridad pública y policial.

Tampoco se puede considerar que todas las policías municipales son irrecuperables; antes bien, muchas corporaciones presentan indicadores que las colocan por encima de las estatales y federales. Por ejemplo, en la zona metropolitana de Guadalajara, los resultados de un estudio demuestran que los cuerpos de seguridad pública de Guadalajara y Zapopan tienen estándares envidiables para sus pares estatales.[46]

Además, el tránsito de un sistema policial descentralizado hacia uno centralizado que supone la iniciativa presidencial, implica una concentración del poder de policía que suele guardar correspondencia con tendencias contrarias a la democracia y la vigencia del Estado de Derecho.

La experiencia histórica demuestra que la centralización policial suele ser la primera medida de los dictadores: Adolf Hitler (1933-1945), por ejemplo, en Alemania rompió con una tradición regional y local en la materia, al fusionar las policías y hacerlas depender del

45 Ver, Moloeznik, Marcos Pablo (2010) “Manual de sistemas comparados de policía”, *Op.Cit*., página 221.
46 “Justiciabarómetro” (2010) (Estudio de la policía municipal preventiva de la Zona Metropolitana de Guadalajara).

Reichsführer de las SS Heinrich Himmler, quien de esta manera contó con un formidable instrumento de terror y control de la oposición y la disidencia por la fuerza. Por el contrario, la descentralización policial suele presentarse como una estrategia de democratización, como ocurrió en España con la muerte de Francisco Franco y la promulgación de la Constitución de 1978, con la creación de las policías autonómicas.

Además, la eficiencia y eficacia policial no responde al sistema policial: Estados Unidos cuenta con más de 5,000 cuerpos de seguridad pública y su policía está considerada entre las mejores del orbe. Tratándose de sistemas policiales descentralizados, la estandarización y homologación constituye el mejor antídoto de la ineficiencia e ineficacia en la materia.

En conclusión, una verdadera transformación de la institución policial en México, debería invertir en los componentes cualitativos no materiales (intangibles) de las capacidades del subsistema policial; y, por ende, apostar por aspectos tales como modelo policial, liderazgo, pensamiento estratégico y generación de doctrina policial propia, inteligencia y contrainteligencia, carrera policial y profesionalización de la plataforma humana a partir del reconocimiento de la estabilidad y seguridad laboral, códigos de conducta o actuación, régimen disciplinario, clima laboral y subsistema de seguridad social y prestaciones acordes con los riesgos de la profesión, entre otros.

Sólo entonces el poder público estará en condiciones de ordenar a los militares que regresen a sus cuarteles e iniciar el proceso de reforma militar adeudado.

Referencias

- Acuerdo 03/XXVIII/10 (2010); en, Diario Oficial de la Federación, México, D.F., miércoles 16 de junio de 2010.
- Ballbé, Manuel, “Modelos policiales comparados”; en, Seguridad y Estado Autonómico, VII Seminario “Duque de Ahumada”, Ministerio del Interior, Madrid, 1996, páginas 113-127.
- Beaufre, André (1974): *Estrategia de la Acción*, Editorial Pleamar, Buenos Aires.
- Cabanellas de Torres, Guillermo (1983) <Director>, Dicccionario Militar (Aeronáutico, Naval y Terrestre), Editorial Claridad, Buenos Aires.
- Calderón Hinojosa, Felipe (2010), Texto del Discurso del Presidente Calderón en la Inauguración de la XXVIII Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, Ciudad de México, 3 de junio de 2010. http://www.presidencia.gob.mx/index.php?DNA=109&page=1&Contenido=57326
- Comité Internacional de la Cruz Roja (2008), “Violencia y Uso de la Fuerza”, Ginebra. Disponible en, http://www.icrc.org/Web/spa/sitespa0.nsf/htmlall/p0943/$File/ICRC_003_0943.PDF

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2011): LXI Legislatura, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Disponible en; http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm
- H. Congreso de la Unión, LXI Legislatura (2010), Senado de la Nación, *Dictamen de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública, Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda Respecto al Proyecto de Decreto que reforma la Ley de Seguridad Nacional*, México, D.F., 27 de abril de 2010, página 5 y artículo 3, página 13.
- Harroff-Tavel, Marion (1993), "La acción del Comité Internacional de la Cruz Roja ante las situaciones de violencia interna"; en, separata de la Revista Internacional de la Cruz Roja número 117, Ginebra, Mayo-Junio de 1993.
- Ley de Seguridad Nacional (2005); en, Diario Oficial de la Federación, México, D.F., 31 de enero de 2005; en, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf.
- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2009); en, Diario Oficial de la Federación, México, D.F., 2 de enero de 2009.

Disponible en; http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgsnsp.htm

- Ley Orgánica de la Armada de México (2002); en, Diario Oficial de la Federación, México, D.F., 30 de diciembre de 2002. Disponible en; http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/249.pdf
- Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos (1986); en, Diario Oficial de la Federación, México, D.F., 26 de diciembre de 1986. Disponible en; http://www.sedena.gob.mx/pdf/leyes/ley_organica.pdf
- Moloeznik, Marcos Pablo (2010), "Manual de sistemas comparados de policía", Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara, 243 páginas.
- Moloeznik, Marcos Pablo (2010), "Principales efectos de la militarización del combate al narcotráfico en México"; en, Renglones, Revista Arbitrada en Ciencias Sociales y Humanidades, N° 61, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, México, septiembre 2009–marzo 2010, páginas 1-15; en, http://www.renglones.iteso.mx/upload/archivos/Marcos_Moloeznik.pdf
- Moloeznik, Marcos Pablo (2010), "Seguridad Interior";en, Héctor Raúl Solís Gadea y Karla Alejandrina Planter Pérez, "Jalisco en el Mundo Contemporáneo" (Aportaciones para una enciclopedia de época), Universidad de Guadalajara / Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología, tomo II, diciembre de 2010, páginas 629-639.
- Policía Federal (2011); disponible en, http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/appmanager/portal/desk?_nfpb=true&_pageLabel=portals_portal_page_m2p1p2&content_id=810130&folder
- Secretaría de Gobernación (2010), Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, "Nuevo modelo policial de mando único estatal", México, D.F., 6 de octubre de 2010.
- Secretaría de la Defensa Nacional (2001), *Glosario de Términos Militares*. Colección Manuales del Ejército Mexicano, México, 2001, página 379.
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, "Modelo de policía estatal acreditable", 2011; http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/227/1/images/PresentacionSPAMichoacan.pdf
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (1996 y 2000), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, México, marzo de 1996. Tesis que

posteriormente fueron incorporadas como jurisprudencia; ver, Tesis P/J 35/2000, 39/2000; en, Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, abril de 2000, páginas 556 y 557.

- Suárez de Garay, María Eugenia, Moloeznik, Marcos Pablo y Shirk, David (2010) (Coordinadores), “Justiciabarómetro” (Estudio de la policía municipal preventiva de la Zona Metropolitana de Guadalajara), Universidad de Guadalajara/ITESO/University of San Diego, Guadalajara, 2010, 293 páginas.