

¿ES VIABLE EL MANDO UNICO EN EL MODELO FEDERAL MEXICANO?

Análisis de la Iniciativa del Presidente Enrique Peña Nieto

COMMAND SINGLE IS VIABLE IN THE MEXICAN FEDERAL MODEL?

Analysis of the initiative of President Enrique Peña Nieto



**PEDRO RUBÉN TORRES¹,
ALFONSO MARTINEZ PABELLO²,
NICOLE SAVIÑÓN LUTRELL³.**

SUMARIO: I. Introducción. II. Antecedentes. III. Iniciativas del ejecutivo federal. IV. Consecuencias al suprimir la facultad de seguridad en el municipio. V. Alternativa de solución viable. VI. Conclusiones. Fecha de recepción 11 de Noviembre de 2014. Fecha de aceptación 15 de Diciembre de 2014.

¹ Profesor investigador de la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tecnológico de Monterrey y Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel II.

² Becario del Legado de Seguridad y Estado Constitucional de Derecho de la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tecnológico de Monterrey.

³ Becaría del Legado de Seguridad y Estado Constitucional de Derecho de la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tecnológico de Monterrey.

Resumen: El presente artículo es el resultado de un análisis realizado a la iniciativa presentada por el Presidente de la República Enrique Peña Nieto en la que propone un mando único.

Abstract: This article is the result of an analysis conducted on the initiative presented by the President Enrique Peña Nieto proposing a single command.

Palabras claves: mando único, iniciativa, seguridad

Keywords. single command, initiative, safety

I. INTRODUCCIÓN

El crimen y la violencia han ocupado lugares importantes en los principales medios de comunicación, mesas de discusión, debates, estudios académicos, artículos, libros y principalmente en las agendas de los poderes públicos que conforman nuestro sistema federal; a tal grado de caracterizar a México como un país de alta violencia con limitadas posibilidades de crecimiento.

Lo anterior tuvo como una de sus consecuencias la formulación de dos iniciativas de reforma constitucional en materia de mando único de policía, primero en el sexenio del presidente Felipe Calderón Hinojosa⁴ y más recientemente en el actual sexenio del presidente Enrique Peña Nieto⁵, mismas que pretendemos analizar y proyectar sus posibles impactos.

En el presente artículo, además, exponemos una alternativa que consideramos viable para la solución de la problemática descrita y que también permita el adecuado funcionamiento del sistema federal mexicano.

⁴ Presentada el 06 de octubre de 2010 <http://calderon.presidencia.gob.mx/documentos/iniciativas/Mando-unico-policia.pdf>

⁵ Presentada el 01 de diciembre de 2014 <http://www.scribd.com/doc/248930005/MX-M753N-20141201-202840-pdf>

II. ANTECEDENTES

Desgraciadamente durante la última década, el crimen y la violencia se han intensificado, invadiendo e incluso arraigándose en lo más profundo de las instituciones de gobierno, máxime si se trata de las funciones relacionadas a la seguridad pública. Según el profesor, Edgardo Buscaglia⁶, desde hace tiempo al menos el 70% de los 2.445 municipios mexicanos tienen vínculos con carteles de narcotráfico.⁷

Lo anterior ha traído consecuencias negativas para el desarrollo nacional, entre ellas se destaca la paralización y disminución de la inversión extranjera a causa de la percepción internacional que se tiene de nuestro país, según señaló el Secretario de Hacienda días después de los acontecimientos suscitados en Ayotzinapa, Guerrero, donde se vieron implicados miembros de la policía municipal de dicha localidad.⁸

Por otro lado, los grupos de criminales son también en gran parte responsables de un lento desarrollo económico nacional, pues sus actos de extorsión y secuestro impiden que las actividades de progreso se lleven a cabo de manera ordinaria; a estas negativas consecuencias se le suma la pérdida de vidas que los enfrentamientos armados, secuestros y extorsiones han dejado a su paso.

En este sentido, no es sorpresa que a México le urja implementar una política que le de las herramientas necesarias para hacer frente los actuales problemas de crimen y violencia y sus consecuencias, dejando a salvo las vidas y los derechos de sus ciudadanos.

⁶ Investigador de la Universidad de Columbia, Estados Unidos.

⁷ Najar, Alberto. "El laberinto de Peña Nieto para limpiar las policías de México". http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2014/11/141128_pena_nieto_laberinto_plan_policias_mexico_an

⁸ "Estos hechos le han dado la vuelta al mundo y han, sin duda, marcado la opinión que se tiene de México, fuera de México y dentro de México, y por supuesto puede haber decisiones de inversión, decisiones de contratación de empleos que se vean afectados, sería una ingenuidad decir que no tendrá un efecto en la economía" Eduardo Videgaray, Secretario de Hacienda y Crédito Público. <http://www.cnnexpansion.com/economia/2014/11/13/videgaray-ve-afectaciones-a-inversiones-por-ayotzinapa>

En específico, el país requiere fuerzas de seguridad pública, que antes de ser eficientes y eficaces, sean confiables a fin de poder depositar en ellas las vidas y la seguridad de los ciudadanos.⁹

Sin embargo, acontecimientos como el del municipio de Iguala, en el estado de Guerrero durante el último tercio del 2014 demuestran que México no está en condiciones de cumplir el objetivo expuesto, ya que las investigaciones del gobierno federal demuestran que el gobierno municipal y el crimen organizado actuaron de manera coordinada en el asesinato de seis estudiantes normalistas y la desaparición forzada de 43 de sus compañeros.¹⁰

En este sentido, Guillermo Trejo¹¹, ha analizado, en su artículo “La industria criminal en México” la problemática de las fallas en el gobierno municipal mexicano, derivadas de las actividades del crimen organizado, no solo en materia de seguridad sino en todas las áreas concernientes a las facultades municipales.¹²

Así pues, para entender los motivos represores del crimen organizado hay que empezar por reconocer uno de los cambios más importantes en la industria criminal de los últimos años: en Estados como Guerrero, Michoacán y Tamaulipas, el crimen organizado ya no solo intenta monopolizar el trasiego de la droga sino que ahora ha pasado a una nueva fase en la que uno de sus grandes objetivos es la toma del poder local, apoderarse de los municipios y sus recursos y extraer la riqueza local a través de la tributación forzada.¹³

⁹ En cuanto a la confianza institucional, las siguientes instituciones resultaron ser las mejor evaluadas por parte de los ciudadanos: Médicos, Iglesia, Maestros, Ejército, Televisión y los Militares. Los que recibieron la peor calificación por parte de los entrevistados fueron: Sindicatos, Diputados, Senadores, Partidos Políticos y la Policía. Encuesta nacional sobre cultura política y prácticas ciudadanas 2012. Secretaría de Gobernación. http://www.encup.gob.mx/en/Encup/Principales_resultados_2012

¹⁰ Presidencia de la República. Reporte final sobre el caso Ayotzinapa. <http://www.presidencia.gob.mx/reporte-final-sobre-el-caso-ayotzinapa/>

¹¹ Profesor asociado de Ciencia Política en la Universidad de Notre Dame y miembro del instituto Kellogg para estudios internacionales.

¹² Trejo, Guillermo. La industria criminal en México. http://elpais.com/elpais/2014/10/14/opinion/1413308987_673533.html

¹³ Informe de víctimas de homicidio, secuestro y extorsión 2014.

[http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/1406/1/images/Publicacion_victimas_102014\(1\).pdf](http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/1406/1/images/Publicacion_victimas_102014(1).pdf).

En zonas del país donde diferentes grupos criminales se disputan el control del tráfico de droga, para sufragar estos conflictos el crimen organizado fue paulatinamente expandiendo su acción a industrias extractivas de recursos naturales —la toma clandestina de gasolina, petróleo y gas— y de riqueza humana —la extorsión y el secuestro—.

En esta nueva estrategia los grupos criminales encontraron un nuevo y valioso botín: el municipio y sus contribuyentes; como lo demuestra la experiencia de Michoacán, el crimen organizado se apropiaba del 30% del presupuesto anual de obra pública de los municipios; exigía que los contratos de obra pública se otorgaran a constructoras bajo su control; y cobraba el 20% de la nómina salarial de la burocracia local.¹⁴

Sin embargo la infiltración del municipio fue más allá, ya que los grupos criminales se apoderaron de los catastros públicos municipales donde obtenían información fidedigna que les permitiera extorsionar con mayor eficacia a los hoteles, restaurantes y pequeños negocios de las ciudades bajo su dominio.¹⁵

La problemática se agrava al analizar los programas anticorrupción existentes en los municipios, en este sentido, las Estadísticas a Propósito del Día Internacional Contra la Corrupción 2014, elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, demuestran que la mayoría de las administraciones públicas de los municipios y delegaciones no cuentan con un programa anticorrupción, mientras que el 27% declararon contar con uno. La diferencia en el tamaño de las distintas administraciones públicas municipales podría influir sobre el resultado debido a la capacidad (o falta de ella) para implementar programas anticorrupción. La disponibilidad de programas anticorrupción es mayor en municipios con poblaciones más grandes. En los municipios de un millón o más habitantes la disponibilidad de estos programas fue de 72.7% mientras que en los

¹⁴ Ob. Cit. Trejo.

¹⁵ Idem.

municipios de 10 mil o menos habitantes la disponibilidad fue de poco menos de 13%.¹⁶

Para infiltrarse en las filas municipales, los grupos del crimen organizado requieren de una sociedad desarticulada y aterrorizada, incapaz de cuestionar y desobedecer los dictados de las autoridades de facto. Por ello los criminales buscan establecerse en zonas con poca organización social. Pero cuando las zonas estratégicas para el trasiego y la producción de droga están en lugares donde operan fuertes movimientos sociales y comunitarios, como se dio en el caso de Iguala, los grupos criminales intentan doblegar a la organización social mediante la compra de sus líderes o mediante la represión selectiva y ejecuciones ejemplares.

En este sentido, la masacre de Iguala fue un acto de reconstitución del poder local; una acción mediante la cual el grupo criminal “Guerreros Unidos” quiso amedrentar a los movimientos sociales de la región. Fue, también, una ejecución ejemplar para incentivar a los ciudadanos y a los pequeños y medianos empresarios y comerciantes de la región a continuar pagando el “derecho de piso” y con ello consolidar la toma criminal del poder en la zona.¹⁷

III. INICIATIVAS DEL EJECUTIVO FEDERAL.

Tanto la iniciativa presentada por el presidente Felipe Calderón Hinojosa, de fecha 6 de Octubre del 2010 y la más reciente de fecha primero de Diciembre del 2015, presentada por el presidente Enrique Peña Nieto, esta última en respuesta directa a los acontecimientos descritos en los párrafos superiores, proponen eliminar la facultad de seguridad pública dentro de los municipios, sin embargo las propuestas mantienen marcadas diferencias en este aspecto específico, aunado a otras divergencias en otros semblantes de la iniciativa, como

¹⁶ Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Estadísticas a propósito del día internacional contra corrupción. Datos Nacionales.

<http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Contenidos/estadisticas/2015/cancer0.pdf>.

¹⁷ Ídem.

se aprecia a continuación, en cada uno de los artículos constitucionales que plantean modificar:

Artículo 21:

La propuesta del expresidente Calderón –en adelante FCH- contiene una redacción que, de forma aparente, mantiene la función de seguridad pública para el Distrito Federal, los municipios, las entidades federativas y para la Federación, por otro lado, el artículo 115, como se analizará más adelante, se especifica que solo municipios acreditados tendrán policía y que ésta dependerá por completo del gobernador del estado; dentro de un sistema de corresponsabilidad, subsidiariedad y la exigibilidad de una acreditación por parte de las policías municipales. En sentido contrario, la propuesta del presidente Peña Nieto –en adelante EPN- no contempla esta figura de municipios autorizados para tener policía y plantea que la función de seguridad pública sea llevada a cabo únicamente por la Federación y las entidades federativas, excepto la de políticas públicas de prevención, apartado donde si se le permite participación al municipio, por lo que toda otra función de seguridad pública queda prohibida para los municipios y el Distrito Federal.

Por otro lado, la iniciativa de EPN pretende la homologación de criterios de selección de ingreso y de remuneración de los integrantes de las instituciones de seguridad pública, aspecto que se considera positivo.

En otro orden de ideas, la propuesta de FCH agrega detalle en bases de conformación de un Sistema Nacional de Seguridad; i) incluyendo la regulación del sistema de desarrollo Institucional y el procedimiento de la acreditación de las instituciones policiales municipales y ii) “los supuestos en los cuales la policía federal deba asumir el mando y conducción de las policías estatales y los procedimientos correspondientes para hacerlo, así como los supuestos y procedimientos en los cuales las policías estatales asuman la conducción de las municipales o metropolitanas acreditadas, cuando incumplan con las condiciones objetivas de desarrollo institucional o los fines propios de la seguridad pública; así como aquéllos en los que la policía federal dirija operativamente a dichas instituciones policiales en la reacción inmediata en contra de delitos.” La iniciativa

de EPN por el contrario, pretende que en todos los casos las instituciones policiales de las entidades federativas actúen bajo el mando de las federales, en los casos que determine la ley secundaria. Es importante señalar que ambas iniciativas mantienen ideas similares respecto a la homologación de las fuerzas de seguridad pública.

En otro sentido, la Iniciativa FCH incluía la participación de la comunidad, aspecto que no se contempla en la propuesta EPN.

Ahora, con respecto a un tema tan importante como son los fondos federales, la iniciativa FCH los delimitaba consecuentemente a los municipios acreditados. Como era de esperarse, al no existir ya policías municipales en la propuesta de EPN, ésta ya no contempla fondos federales para los municipios en materia de Seguridad y por el contrario les impone una contribución por este servicio, como se analizará en párrafos posteriores.

Artículo 73:

En este artículo, concerniente a las facultades del poder legislativo federal, la Iniciativa FCH atribuye al Congreso la expedición de leyes; “que establezcan competencias, los ámbitos de concurrencia y las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios; desarrollen las bases mínimas del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y establezcan y organicen las instituciones de seguridad pública en materia federal.

La iniciativa EPN intenta dar facultades al congreso federal para que legisle en materia de delitos y faltas a la federación. Por otro lado, se le otorga la facultad al congreso federal para expedir lo que materialmente funcionará como un Código Penal Único, dejando a los estados solamente la capacidad de legislar sobre las conductas que aún no hayan sido reguladas por la federación

Por último, con respecto a este artículo, la iniciativa EPN plantea que la ley general encargada de distribuir competencias en materia penal, incluirá los supuestos de conexidad, atracción, delegación y coordinación, sin que se tome en cuenta si los delitos son correspondientes al orden local o federal.

Artículo 105.-

El numeral 105 de la iniciativa del presidente Peña Nieto dispone impedir que los municipios accedan a la justicia constitucional por medio de una Controversia Constitucional en caso de que consideren que su esfera competencial fue invadida por la federación en casos de intervención por indicios de infiltración del crimen organizado en el municipio. Esta es una de las partes más peligrosas de la iniciativa ya que deja a los municipios sin la capacidad de tener mecanismos jurídicos de protección y le deja solo dispositivos políticos, los cuales son considerados como inseguros ya que responden a criterios de mayorías y no de criterios y razonamientos jurídicos.

Artículo 115.-

Dentro del entorno municipal, ambas iniciativas contemplan la facultad del municipio de expedir reglamentos de buen gobierno, sin embargo, dentro de este tipo de reglamentación existen aspectos como convivencia, faltas a la moral, alcoholismo, ebrios etc., funciones que materialmente tienen relación con la seguridad, por lo que esta estipulación carece de congruencia con el resto de la iniciativa.

Por otro lado, dentro de las funciones del municipio, la iniciativa FCH incluía la policía preventiva municipal en los casos en que cuenten con institución policial acreditada. Esta iniciativa también subordinaba a las policías municipales y metropolitanas acreditadas al gobernador del estado, quien designaría a su titular a propuesta del Presidente Municipal y podría removerlo libremente. Establecía, además, las funciones de las policías municipales o metropolitanas acreditadas; de proximidad vecinal, vigilancia y aplicación de los bandos y reglamentos municipales. También ordenaba que coadyuvaran y actuaran bajo el mando de la policía estatal en casos de Seguridad Pública. Designaba a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública para establecer las hipótesis y procedimientos mediante los cuales los municipios podrán contar con policía municipal, así como los casos en que se puedan acreditar policías metropolitanas.

Nada de lo anterior se contempla en la propuesta del presidente EPN y en este artículo propone además; que la federación podrá asumir en forma total o

parcial las funciones del municipio, en caso de que haya “indicios” de infiltración del crimen organizado. Siendo esta regulación muy amplia, delicada y ambigua.

De manera específica, la propuesta establece que cuando el Fiscal General de la República 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 estimar lo procedente, en forma conjunta, soliciten la aprobación del Senado de la República para que la federación asuma temporalmente, en forma total o parcial, las funciones del municipio, en los términos que disponga la ley reglamentaria.

En este último aspecto es importante resaltar que, al no hacerse mención en la iniciativa sobre las mayorías necesarias para la aprobación del Senado, se está hablando de una mayoría simple.

Como habíamos hecho referencia, no conforme, la iniciativa presidencial EPN, propone que los municipios deberán realizar las aportaciones a los estados para la realización de las funciones de seguridad (fracción VII). Esto es que además tendrán que pagar por el servicio a pesar de que no disponen de esta competencia.

Artículo 116.

En este numeral la iniciativa FCH estipula que la función de la policía corresponde originariamente a los Gobiernos Estatales y su mando recae en el gobernador del estado. Sujeta el mando y funcionamiento de la policía en el ámbito estatal, a las siguientes bases: **1.** El titular de la policía estatal será nombrado y removido libremente por el Gobernador. **2.** A la policía estatal le corresponderá realizar las funciones que señalen la Ley General y las de los estados en materia de seguridad pública, tendientes a salvaguardar la integridad, los derechos, las libertades y el patrimonio de las personas, así como preservar el orden y la paz públicos y, en su caso, restablecerlo; realizar funciones de prevención de la violencia y de los delitos, reaccionando de manera inmediata en contra de los mismos, así como ejercer subsidiariamente las funciones señaladas en el párrafo tercero de la fracción VII del artículo 115, en los municipios que no cuenten con policía municipal o metropolitana acreditada. **3.** El Gobernador deberá

garantizar en todo momento la seguridad pública en su estado y deberá atender los requerimientos que en la materia le formulen los Presidentes Municipales.

En otro aspecto, en este artículo la iniciativa EPN plantea que los estados y los municipios puedan celebrar convenios para la prestación de servicios, a excepción del servicio de seguridad pública en este punto también le quita a los estados la capacidad de disponer de una competencia que originalmente les correspondía, situación que atenta directamente contra el modelo federal.¹⁸

De lo anterior se desprende que se ha analizado únicamente las similitudes y discrepancias entre ambas iniciativas constitucionales en materia de mando único presentadas por dos presidentes que intentaban darle solución a la misma problemática.

En este sentido y en busca de comprender mejor el alcance de lo expuesto, se analiza a continuación el impacto jurídico, institucional, político y social de la iniciativa de mando único presentada por el presidente Enrique Peña Nieto.

IV.- CONSECUENCIAS AL SUPRIMIR LA FACULTAD DE SEGURIDAD EN EL MUNICIPIO.

1.- Impacto Jurídico

A. Debilitamiento del federalismo

Uno de los aspectos esenciales del gobierno es preservar el orden público, aspecto que se asegura únicamente mediante la facultad de seguridad pública.

¹⁸ TRANSITORIOS INICIATIVA EPN

Sexto.- Dispone que a partir de la entrada en vigor de la reforma el gobernador del estado asumirá el mando de la policía municipal en casos de fuerza mayor o porque el considere que se amerita.

Séptimo.- Dispone que los fondos municipales para seguridad se entregarán al estado al que corresponda, sin embargo no se establece que pasará con aquellos fondos que no sean exclusivos de seguridad, como es el caso de FORTAMUN, omisión que puede sustraer al municipio de fondos que no eran exclusivos de seguridad.

Octavo.- Dispone que los presidentes municipales deberán entregar a los gobernadores todos los recursos materiales y financieros destinados a la seguridad, sin embargo no se hace mención al proceso de entrega, omisión que puede ocasionar incertidumbre jurídica.

En este sentido, el numeral 40 de la Constitución Federal, establece que México es una República representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de la propia Ley Fundamental.

Asimismo, en los términos del artículo 41 de nuestra Carta Magna, el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución General de la República y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Aunado a esto, el artículo 115 estatuye que los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el **Municipio Libre**, conforme a las bases que en ese mismo numeral se establecen, según la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve, que trajo consigo la sustitución, en el primer párrafo de la fracción I del mencionado artículo 115, de la frase '*cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa*', por la de '*cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa*', lo que no es otra cosa sino el reconocimiento expreso de una evolución del Municipio, que permite concluir la existencia de un orden gobierno municipal.

En este sentido, la actual naturaleza gubernamental que tiene el municipio, es resultado de la evolución ordinaria del aparato constitucional de nuestro país, siendo indispensable, que entre sus facultades exista la de la seguridad pública, tal y como se ha venido desarrollando.

Por esto, sustraer al municipio de la facultad de seguridad pública, como lo propone la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal, además de ir en contra de la evolución de la institución municipal, le impediría a éste llevar a cabo sus

funciones de manera ordinaria, ya que los cuerpos de policía municipal resguardan el orden público y la seguridad de los ciudadanos.

Despojar a los municipios de esta indispensable función, lejos de fortalecer los gobiernos locales, tendría como principales consecuencias la total desprotección de los municipios y la dificultad de coordinación entre las entidades federativas y los municipios, ya que las primeras desconocen las dificultades y problemáticas de los segundos en materia de seguridad, además desde el punto de vista de la teoría de los equilibrios, poner en práctica lo ordenado por la iniciativa, tendría como consecuencia un estado carente de pesos y contrapesos en lo que al sistema federal se refiere.

Por último, el ya endeble municipio mexicano, se vería minimizado, ya que para solventar una de sus necesidades –la de seguridad-, debe recurrir a sus homólogos superiores –la federación y las entidades federativas- y supeditarse a sus condiciones a fin de resolver tal problemática, con lo que perdería fortaleza e independencia frente al estado y a la federación. Asimismo se perdería la posibilidad que los agentes municipales pueden ser los encargados del restablecimiento del tejido social en los municipios.

La dificultad anterior ya se ha dado, sobre todo en temas de Participaciones y Aportaciones a los municipios, donde durante el año 2014 pocos fueron los municipios que recibieron tales presupuestos en un tiempo adecuado para poder hacer uso eficaz de ellos. Con este tipo de prácticas se hace que los municipios pierdan toda su capacidad de contrapeso y de equilibrio frente al estado y a la federación.¹⁹

¹⁹ 5. Al 29 de Agosto del 2014, de una muestra de 12 estados con un total de 552 municipios, solo al 33.82% le han transferido los recursos asignados del ramo 23.

6. En fecha 2 de Septiembre del 2014, el Subsecretario de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público declaró que los apoyos del Fondo de Infraestructura y Productividad, por 2 mil 535 millones, aún están en proceso de revisión de proyectos tras recibir las solicitudes de los municipios. El mismo funcionario mencionó que precisó que el Fondo Metropolitano presenta un avance del 61.1 por ciento en la entrega de los recursos autorizados, mientras que el Fondo Regional se ha distribuido en un 81.4 por ciento. Solicita Pedroza Gaitán a SHCP entregar fondos

B. Rompimiento con el pacto federal

El sistema federal mexicano está provisto por una serie de herramientas que le permiten adecuarse a la realidad que se está viviendo en el país o encaminadas a hacerle frente a la variedad de problemas que se pueden presentar en un complejo sistema de unión de estados.

Entre las mencionadas herramientas podemos encontrar a las Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad.

Aunado a esto, el sistema federal mexicano cuenta con Leyes Generales que distribuyen las competencias de los órdenes de gobierno –Federación, Distrito Federal, Entidades Federativas y Municipios- para realizar aquellas funciones gozan de las mismas facultades.

En relación a lo anterior, la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal propone un nuevo mecanismo de coordinación/control entre órdenes de gobierno, por medio del cual, la Federación asuma las funciones del Municipio, no solo en materia de seguridad, sino cualesquiera otras que a consideración del Fiscal General de la República, tenga algún tipo de infiltración del crimen organizado.

Debido a que la acción del Fiscal General de la República, actor técnico, incorpora la participación del Secretario de Gobernación, se considera que dicho aspecto resulta peligroso, ya que la este último es un actor político cuyos intereses pueden viciar el trabajo del fiscal.

Aunado a esto, ambos actores deberán solicitar la aprobación del Senado de la República para que la federación asuma temporalmente, en forma total o parcial, las funciones del municipio, en los términos que disponga la Ley Reglamentaria.

federales destinados a municipios. <http://www.pan.senado.gob.mx/2014/10/solicita-pedroza-gaitan-a-shcp-entregar-fondos-federales-destinados-a-municipios/>

Sin embargo el mecanismo en comento es contrario al principio del pacto federal ya que la iniciativa del presidente propone que autoridades federales invadan la esfera competencial de un municipio, sin que la entidad federativa a la que pertenece tal municipio pueda ejercer algún tipo de control o tenga audiencia al respecto.

Contrario a la propuesta en comento, el numeral 115 de la Constitución Federal establece, en su cuarto párrafo, que las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga.

De lo anterior es posible desprender que la Constitución prevé tal posibilidad de intervención en las funciones municipales, sin embargo, en estricto respeto al principio federal, la autoridad encargada de decidir sobre dicha intervención a las funciones municipales, deberá ser el Congreso del Estado y no el Senado de la República.

Por otro lado, respecto a que la autoridad federal deberá asumir las funciones de seguridad en el municipio, el mismo artículo 115 en el párrafo primero de su fracción inicial, prohíbe dicho supuesto, para que cualquier autoridad, incluido el orden federal, pueda intervenir y se convierta, a la luz de la literalidad de la constitución, en una autoridad intermedia.

Los elementos normativos de la disposición fundamental, son los siguientes:

Conforme a la fracción I del artículo 115 constitucional:

- Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento.
- Los Ayuntamientos serán de elección popular directa.
- **No habrá autoridad intermedia entre los Ayuntamientos y el Gobierno del Estado.**

Lo anterior lleva a dar diversas interpretaciones respecto de la autoridad intermedia, en tanto que, en términos de la disposición constitucional y de los antecedentes que se tienen, se estima que la prohibición se refiere a que, fuera del Gobierno Estatal y el Municipal, no debe existir una autoridad distinta o ajena a alguno de éstos; por otro lado, que dicha autoridad, cualquiera que sea su origen o denominación, lesiona la autonomía municipal, suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales o invadiendo la esfera competencial del Ayuntamiento; y, finalmente, la prohibición pretende impedir que dentro de la relación que debe existir entre el Gobierno del Estado y el Municipio, dadas sus respectivas facultades en ciertas materias, no debe haber un órgano que impida la comunicación directa entre ambos niveles de gobierno, de tal forma que no haya un ente de enlace o que pueda interrumpir esa comunicación.

Además se rompe con la idea básica del principio de subsidiariedad que consiste en que el orden de gobierno más cercano al problema sea el que lo atienda, pero que si se ve superado pueda acudir al inmediato superior. En este caso se está yendo hasta el orden federal cuando tendría que ser en primera instancia el estatal.²⁰

²⁰ Tesis: P./J. 50/97 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Novena Época
198438 11 de 12 Pleno Tomo V, Junio de 1997 Pág. 343 Jurisprudencia
(Constitucional)

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. AUTORIDAD INTERMEDIA PROHIBIDA EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. CARACTERÍSTICAS GENERALES QUE LA IDENTIFICAN.

El Constituyente de 1917 impuso la prohibición de "autoridad intermedia" a que se refiere la fracción I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en atención a situaciones de hecho, según informa la historia, en virtud de las cuales se creaban, por debajo de los Gobiernos Estatales, personas conocidas como "jefes políticos" que detentaban un poder real y de hecho reconocido por el gobernador, en virtud del cual se cumplían las órdenes de éste y servía para que la autoridad tuviera medios inmediatos de acción y centralización. **Tomando en consideración lo anterior, debe establecerse que una autoridad, ente, órgano o persona de que se trate, no debe tener facultades o atribuciones que le permitan actuar de manera independiente, unilateral y con decisión, que no sea resultado o provenga de manera directa de los acuerdos o decisiones tomados por los diferentes niveles de gobierno dentro del ámbito de sus respectivas facultades,** a efecto de impedir que la conducta de aquéllos se

En este sentido, modificar el actual sistema de intervención por parte de la entidad federativa al municipio, además de invadir la esfera competencial estadual, modifica de manera grave la configuración y naturaleza los de controles entre órdenes de gobierno que debe existir dentro de un Estado federal; en consecuencia, México, materialmente dejaría de ser un Estado federal.

C. Imposibilidad de que los municipios promuevan Controversias Constitucional por intervención de la federación

De continuidad con el punto anterior, la iniciativa presentada por el ejecutivo federal propone impedir que los municipios víctimas de la intervención de la federación²¹, puedan recurrir dicha intromisión por medio del proceso contenido en la fracción 105 de la Constitución Federal –vía de Controversia Constitucional-.

Se considera que dicha medida es en extremo grave, ya que se le proporciona un poder sin limitante a la federación y en segundo lugar, es contraria a la lógica del sistema federal mexicano, ya que cualquier actuación que conlleve un acto de poder entre órdenes de gobierno tiene que ser revisado por el Poder Judicial –en este caso la Suprema Corte de Justicia de la Nación- ya que una de las características de los Estados Constitucionales actuales es la revisión de sus actos por parte de un tribunal constitucional, está propuesta no solamente va en contra del pacto federal sino contra la idea básica de un Estado constitucional, ya que se deja a actores eminentemente políticos la decisión de intervenir en

traduzca en actos o hechos que interrumpan u obstaculicen la comunicación directa entre el Gobierno Estatal y el Municipio, o que impliquen sustitución o arrogación de sus facultades.

²¹ Cuando derivado del ejercicio de sus atribuciones, el Fiscal General de la República 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 estimarlo procedente, en forma conjunta, soliciten la aprobación del Senado de la República para que la Federación asuma temporalmente, en forma total o parcial, las funciones del municipio, en los términos que disponga la Ley Reglamentaria. En caso de asunción total de las funciones, la legislatura del Estado correspondiente convocará a elecciones de conformidad con lo previsto en su Constitución. Si las Constituciones locales no prevén este supuesto, se estará a lo dispuesto en la Ley Reglamentaria.

autoridades que fueron democráticamente elegidas. Incluso en los juicios de procedencia y político, procede la revisión ante los tribunales.

En este sentido, se tiene que la figura de las Controversias Constitucionales constituyen un mecanismo de control de la Ley Fundamental que se tramitará ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la que se establecen limitativamente los entes, poderes u órganos dotados tanto de la legitimación activa como la pasiva en la causa; estos es, la propia Constitución reserva esta garantía constitucional para que a través de ella se ventilen cuestiones constitucionales entre los órganos del Estado en sus tres niveles. Aunado a esto, por medio de la controversia constitucional se controlan el desarrollo de las relaciones que en la doctrina se conocen como de supra ordinación, entre los órganos del poder público en sus tres niveles de gobierno.

Para una mejor comprensión de lo anterior, se realiza la transcripción de la iniciativa de reforma que modificó las fracciones I y II del numeral 105 constitucional²²:

*Los mencionados supuestos del artículo 105 no prevén muchos de los conflictos entre los órganos federales, estatales y municipales que la realidad cotidiana está planteando. **Una de las demandas de nuestros días es la de arribar a un renovado federalismo.** Ello hace indispensable encontrar las vías adecuadas para solucionar las controversias que en su pleno ejercicio pueda suscitar. Por este*

²² "... Mediante los procedimientos de controversia constitucional y de acciones de inconstitucionalidad será posible **garantizar plenamente la supremacía de la Constitución** de una manera general, y no como hasta ahora había acontecido en nuestro orden jurídico, sólo por la vía del juicio de amparo en el caso de la violación de garantías individuales. La diferencia fundamental entre los procedimientos de amparo y del artículo 105 constitucional es muy clara: en el juicio de amparo se tutelan intereses directos de los gobernados y sólo de manera indirecta se protege a la Constitución, mientras que los procedimientos instituidos en las fracciones I y II del artículo 105 constitucional se conciben como instrumentos de protección directa de nuestra Carta Magna ... Igualmente, las nuevas atribuciones implican que la Suprema Corte de Justicia pueda llegar a determinar las competencias que correspondan a los tres niveles de gobierno que caracterizan a nuestro sistema federal, en tanto existe la posibilidad de que aquellos poderes u órganos que estimen que una de sus atribuciones fue indebidamente invadida o restringida por la actuación de otros, puedan plantear la respectiva controversia ante la Suprema Corte a fin de que la misma determine a cuál de ellos debe corresponder." CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 2/98. ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA

*motivo, se propone la modificación del artículo 105, a fin de prever en su fracción primera las bases generales de un nuevo modelo para la solución de las controversias sobre la constitucionalidad de actos que surjan entre la Federación y un Estado o el Distrito Federal, **la Federación y un Municipio**; el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sea como órganos federales o del Distrito Federal, dos Estados, un Estado y el Distrito Federal, el Distrito Federal y un Municipio; dos Municipios de diversos Estados; dos poderes de un mismo Estado; un Estado y uno de sus Municipios; y dos órganos del Distrito Federal o dos Municipios de un mismo Estado. **Con la modificación propuesta, cuando alguno de los órganos mencionados en el párrafo anterior estime vulnerada su competencia por actos concretos de autoridad o por disposiciones generales provenientes de otro de esos órganos, podrá ejercitar las acciones necesarias para plantear a la Suprema Corte la anulación del acto o disposición general.**²³*

Por lo anterior, impedir que los municipios tengan acceso a este mecanismo de justicia constitucional, además de dejarlos en total estado de indefensión ante la intervención de la federación, que también podrá ser iniciada por meros indicios, se traduce en una medida contraria a los mecanismos de justicia que caracterizan a un sistema federal y cuya aplicación material resultaría en un retroceso en los logros por la consolidación de un Estado Constitucional de Derecho.

En síntesis, una de las características que han de reconocer a un estado constitucional es el establecimiento de controles formales y materiales, la eliminación de un control como es el control jurídico, que se ha encargado de equilibrar las relaciones políticas en el contexto del federalismo y la división de poderes, viene a retrotraernos al periodo previo a la reforma constitucional de 1994 en donde eran los órganos políticos, quienes a través de sus mayorías podían tomar decisiones que afectarían a otro poder u orden de gobierno, por lo

²³ CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 2/98. ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA

tanto, el dejar a los municipios sin su capacidad de acudir a un control jurídico no solo es un ataque a los entes locales, sino a todo el orden constitucional.

D. Violación al principio de Seguridad y Certeza Jurídicas a los gobernados

Por otro lado, los artículos transitorios de la iniciativa del ejecutivo establecen un sistema de transición de las policías municipales a las policías de mando único o controladas por las entidades federativas, en el que los gobernadores de los estados podrán disponer de las fuerzas de seguridad pública municipales al día siguiente de la entrada en vigor del decreto en comento, en casos de alteración del orden, fuerza mayor o en aquellos en lo que el gobernador considere que la situación lo amerite para efectos de garantizar la seguridad de uno o varios municipios del estado.

Sin embargo dicha disposición es contraria el principio de certeza jurídica²⁴, ya que en ambos casos –Cuarto y Sexto transitorios-, durante el periodo de tiempo que la iniciativa estima, los gobernados serán incapaces de saber si los actos que provengan de las policías municipales son derivados del municipio o de la entidad federativa; aspecto contrario al principio de certeza jurídica, situación que se

²⁴ Tesis: IV.2o.A.50 K (10a.) Semanario Judicial de la Federación Décima Época 2005777
1 de 7

Tribunales Colegiados de Circuito Publicación: viernes 28 de febrero de 2014 11:02 h
Ubicada en publicación semanal TESIS AISLADAS (Tesis Aislada (Constitucional))

SEGURIDAD JURÍDICA. ALCANCE DE LAS GARANTÍAS INSTRUMENTALES DE MANDAMIENTO ESCRITO, AUTORIDAD COMPETENTE Y FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 16, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, PARA ASEGURAR EL RESPETO A DICHO DERECHO HUMANO.

...consiste en que la persona tenga certeza sobre su situación ante las leyes, o la de su familia, posesiones o sus demás derechos, en cuya vía de respeto la autoridad debe sujetar sus actuaciones de molestia a determinados supuestos, requisitos y procedimientos previamente establecidos en la Constitución y en las leyes, como expresión de una voluntad general soberana, para asegurar que ante una intervención de la autoridad en su esfera de derechos, sepa a qué atenerse.

agrava tratándose de actos que vulneren los derechos humanos de los gobernados.

2. Impacto Institucional

A. Debilitamiento y eliminación de los entes locales al quitarles la seguridad pública.

Uno de los principales elementos de un orden de gobierno es la capacidad de tener fuerza pública, al respecto Max Weber, en su libro "La política como vocación" establece que una condición necesaria para la existencia del Estado, visto como autoridad, es la retención del monopolio de la violencia. Su definición más amplia es que algo es "un" Estado "en la medida en que su personal administrativo mantiene con éxito una reclamación en el" monopolio del uso legítimo de la fuerza física "en el cumplimiento de su fin."

Según Weber, el Estado es la fuente de la fuerza física legítima, siendo la policía y el ejército son sus principales instrumentos.

En este sentido, la reforma al artículo 115 de la Constitución Federal, del año 1999, reconoce a la institución municipal como un ente de gobierno y no solo como un ente administrativo, situación que se había venido dando hasta entonces.

De conformidad con las ideas de Webber, para efecto de que el municipio pudiera ejercer materialmente sus funciones como orden de gobierno, la misma reforma en comento le otorgo la función de seguridad pública dentro del inciso h que se refiere a la "policía preventiva municipal", en virtud de que en este aspecto los gobiernos de no pocos estados tenían una influencia preponderante, o de plano de ellos dependía en última instancia su manejo.

Precisamente, para reforzar esta facultad, se le ha dado a la fracción VII del artículo 115 una nueva redacción, en la cual se determina que "la policía preventiva municipal estará al mando del presidente municipal, en los términos del reglamento correspondiente". Por otra parte, antes de la reforma, los

gobernadores de los estados tenían el mando de la fuerza pública en los municipios en que residieren habitual o transitoriamente, ahora la policía preventiva municipal dependerá en dichos lugares también del alcalde.

En este sentido, se le dio al municipio el carácter de gobierno en un sentido formal y material, lo cual es el resultado de un proceso evolutivo del Estado Constitucional de Derecho, donde en respeto al sistema federal, se han liberado y reconocido facultades al municipio, entre ellas la de seguridad pública.²⁵

Así mismo, la actual naturaleza del municipio es la consecuencia del esfuerzo del constituyente por darle validez al ente local, autoridad más cercana a los ciudadanos, como un orden de gobierno; en este sentido, una modificación a este sistema, orientado a sustraer de la esfera competencial del municipio una facultad tan indispensable como la seguridad pública, además de modificar la naturaleza de este ente, concluiría en un retroceso al Estado Constitucional de Derecho hasta antes de las multicitadas reformas de 1983 y 1999.

En este sentido, consideramos que para que esta reforma no se contraponga con la misma constitución habría que sustraer al municipio su capacidad de gobierno.

B. Sumisión material que se estará dando de los municipios hacia los estados.

²⁵ MUNICIPIOS. EL ARTÍCULO 115, FRACCIONES I Y II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL RECONOCE LA EXISTENCIA DE UN ORDEN JURÍDICO PROPIO. A partir de la reforma al citado precepto en mil novecientos ochenta y tres los Municipios han sido objeto de un progresivo desarrollo y consolidación de varias de sus facultades, como la de emitir su propia normatividad a través de bandos y reglamentos, aun cuando estaba limitada al mero desarrollo de las bases normativas establecidas por los Estados. Asimismo, como consecuencia de la reforma al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en mil novecientos noventa y cuatro, se otorgó al Municipio la potestad de acudir a un medio de control constitucional (la controversia constitucional), a fin de defender una esfera jurídica de atribuciones propias y exclusivas. Por último, la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve trajo consigo la sustitución, en el primer párrafo de la fracción I del mencionado artículo 115, de la frase 'cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa', por la de 'cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa', lo que no es otra cosa sino el reconocimiento expreso de una evolución del Municipio, desde la primera y la segunda reformas enunciadas, y que permite concluir la existencia de un orden jurídico municipal.

Actualmente los municipios mexicanos padecen ante la voluntad política de las entidades federativas a las que pertenecen, situación que se agrava cuando los primeros difieren del partido político de los segundos.

Algunos ejemplos de dicho control estatal sobre los munícipes, es la entrega de las participaciones y aportaciones en tiempo o la dificultad para celebrar convenios de colaboración y coordinación.

En este sentido, entregar la facultad de seguridad municipal a los estados se traduce en una formalización de dicho control que ya se está dando sobre los municipios, tomándose en cuenta que la iniciativa del ejecutivo también propone el traslado de los fondos de seguridad pública que anteriormente recibía el municipio, hacia las entidades federativas.

Por otro lado, la iniciativa contempla que los municipios realicen aportaciones a los estados para la realización de la función de seguridad pública; sin embargo la realidad de la mayoría de las haciendas municipales de nuestro país, es que estas apenas recaudan o reciben fondos que, en el mejor de los casos, les permiten hacer frente a las obligaciones que el actual artículo 115 constitucional ya enmarca.

En este sentido poner en práctica la iniciativa del ejecutivo debilitaría al orden de gobierno municipal a tal grado, que además de transformarse a un órgano únicamente administrativo, lo sometería al control de la entidad federativa en que se encuentre, no solo en cuanto a seguridad pública se refiere, sino también en aspectos materialmente políticos.

Por ultimo de considera que el municipio, por ser el orden de gobierno más cercano a los ciudadanos, es aquél que palpa las necesidades básicas de seguridad, por lo tanto sustraer sus facultades en esta materia dejaría una institución que, a pesar de tener conocimiento de las problemáticas de seguridad, estará atada de manos para darle solución rompiendo con esto con el principio de

subsidiariedad, es decir, que el órgano que este más cercano al problema sea el que lo atienda y resuelva.

C. Rompimiento de los equilibrios institucionales.

El respeto del equilibrio institucional implica que cada una de las Instituciones ha de ejercer sus competencias sin invadir las de los demás. Exige también que cualquier incumplimiento de esta regla, en caso de que se produzca, pueda ser sancionado.²⁶

Este equilibrio es el resultado del diálogo y la colaboración entre las instituciones que participan en el proceso de decisión. En consecuencia, uno de los elementos que caracterizan al sistema federal mexicano es el citado equilibrio y control institucional, que le permite a cada orden de gobierno actuar libremente dentro de su competencia en la materia de que se trate.

En este sentido, la iniciativa del Ejecutivo contiene dos propuestas que vulneran el citado principio y que en consecuencia debilitan la institución municipal:

- Al trasladar la facultad de seguridad de manera exclusiva al estado, el municipio se encontrará imposibilitado a hacerle frente a las contingencias que en esta materia se le presenten.
- La intervención de la Federación en el ejercicio de las funciones del municipio, por cualquiera que sea la causa, impide que este se desenvuelva de manera normal, máxime si dentro de dicho proceso de intervención no se le asegura la garantía de audiencia al ente municipal en un proceso en lo que va a suceder es la separación de las autoridades democráticamente elegidas, proceso que es posible en un Estado constitucional pero el cual tiene que ser la *última ratio*. En este punto se le tienen que asegurar todas las garantías a las

²⁶ Tribunal de Justicia de la Unión Europea, sentencia de 22.5.1990, Parlamento c. Consejo, "Chernobyl", C70/88, fund. jcos. 21, 22, 23 y 26.

autoridades que se pretenden separar para darle vida y vigencia también al principio democrático.

Poner en práctica lo anterior, ocasionaría un rompimiento de los equilibrios institucionales, al permitir a la Federación y a las Entidades Federativas, penetrar la esfera competencial de otro orden de gobierno sin las prudentes garantías.

3. IMPACTO POLÍTICO

La seguridad y la fuerza pública han sido utilizadas a lo largo de la historia para doblegar a enemigos políticos. Por otro lado, la capacidad de hacer cumplir los reglamentos municipales por la fuerza pública es lo que le da también fortaleza y vigencia a las decisiones del ayuntamiento y su capacidad de gobierno.

El que los entes locales se queden sin esta posibilidad de tener una fuerza pública los hace presa fácil del gobierno del estado. Ya que los gobernadores pueden tener la tentación de utilizar la fuerza pública para debilitar a la institución municipal y a sus autoridades lo que en el fondo va a ocasionar es que se concentre el poder en los mandatarios estatales ya que los presidentes municipales van a tener una gran dependencia de estos.

Además tendrán la posibilidad de la utilización de la seguridad pública y del aparato estatal para amenazar a los municipios con la disolución del mismo cuando consideren que hay afectación grave al orden público. En concreto el municipio se convertirá en un ente administrativo y no de gobierno al ceder la facultad de seguridad pública de acuerdo con lo que ya hemos venido planteando. En pocas palabras al quitarle esta competencia el concepto de autonomía municipal perderá vigencia y se estará vaciando de contenido rompiéndose con esto con una de las decisiones políticas fundamentales del constituyente de 1917.

4. IMPACTO SOCIAL

A. Desconfianza e incertidumbre en los municipios en donde si funciona la policía municipal.

En el régimen municipal actual, los municipios tienen la posibilidad de contar con policías municipales para asegurar su seguridad pública, lo que en muchos ha sido casos de éxito, ejemplo son los resultados del proceso de certificación de policías municipales en Veracruz, Sinaloa, Tabasco, Sonora, Quintana Roo, Zacatecas, Chiapas, Durango, Tlaxcala, Puebla y estado de México²⁷ donde la fuerza de seguridad municipal obtuvo mejores resultados que su homólogos estatales.

Por esto, en aquellos municipios donde la policía municipal ha cumplido un buen trabajo, la medida del mando único puede generar desconfianza e incertidumbre para los ciudadanos, en tanto ya cuentan con una policía municipal efectiva y coordinada.

La iniciativa de reforma presentada por el Ejecutivo Federal, deberá tomar en cuenta las particularidades de cada región atendiendo a sus necesidades, por lo que la estrategia propuesta deberá centrarse en aquellas regiones en las que los problemas de inseguridad persistan con la policía municipal.²⁸ Hay que ser claro que el problema de las policías municipales se dio principalmente en lugares donde la delincuencia organizada está presente o se disputa el territorio²⁹, pero

²⁷ Resultados del proceso de certificación procesal de policías estatales y municipales.

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública

²⁸ Alrededor de 1,358 de los 2,445 municipios del país ya tienen actualmente acuerdo para el mando único policiaco, lo que significa que 73% de la población ya está bajo el sistema, de acuerdo con el secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Sin embargo, en los hechos, el mando único no ha funcionado para detener la inseguridad en los municipios, y menos para impedir la infiltración de la delincuencia e autoridades municipales, como remarcados hechos en los estados de Guerrero, Michoacán y Tamaulipas, por mencionar algunos, lo han demostrado. SÍNTESIS NACIONAL INAFED PARA EL DESARROLLO DE LOS MUNICIPIOS DE MÉXICO Noticias destacadas en materia de federalismo, descentralización, gobierno y administración municipal y estatal.

²⁹ Los 10 municipios más violentos fueron: Acapulco (347 ejecuciones), Culiacán (301), Juárez (245), Tijuana (205), Chihuahua (186), Torreón (132), Chilpancingo (116), Morelia (108), Iguala

este ha sido un problema también que ha afectado a las instituciones estatales. El problema es que las policías municipales están en una primer línea de fuego de ahí su vulnerabilidad, si el estado y la federación no hacen su papel de atacar los delitos de alto impacto es obvio que las instituciones de seguridad municipal se van a ver afectadas de manera directa, ya que el diseño no está planteado para soportar embates tan fuertes.

B. En caso de abuso policial el encargado de las fuerzas de seguridad no estará en cercanía con los ciudadanos.

Este punto es muy importante ya la reforma del Presidente de la Republica, plantea la posibilidad de que la Federación y las Entidades Federativas asuman el control de la seguridad dentro del municipio. Lo anterior se traduce en una supresión de las características básicas de autonomía municipal.

Se ha desvirtuado mucho el papel de la policía municipal ya que se han querido meter a resolver problemas derivados del crimen organizado, siendo que las funciones propias de la policía municipal, son principalmente aquellas que no tienen nada que ver con la persecución de los delitos y menos de la delincuencia organizada. Estas deben de focalizarse principalmente en el orden público fijado en el bando de policía y buen gobierno. Además su función como órgano cercano a la comunidad hace que deba tener un especial vínculo con la comunidad para la creación y fortalecimiento del tejido social y para crear una confianza entre el ciudadano y la autoridad en cuestiones tan básicas como son los problemas diarios de una comunidad.

El municipio es el gobierno más cercano al ciudadano, en este sentido esta iniciativa propone desincentivar la proximidad del ciudadano con el gobierno municipal, en tanto en caso de abuso, contingencia, denuncia, queja en materia de seguridad, tendrá que acudir al gobierno estatal para tratar los problemas comunitarios, con lo que se quita la posibilidad que se había estado impulsando en

(103) y Reynosa (96). Guerrero Gutiérrez, Eduardo. ¿Bajó la violencia? Revista Nexos. Núm. 446 febrero 2015. Pág. 20

algunos municipio, que es la de renovar el tejido social con la comunidad a través de las policías de proximidad que es donde debe estar el nuevo papel de las policías municipales.

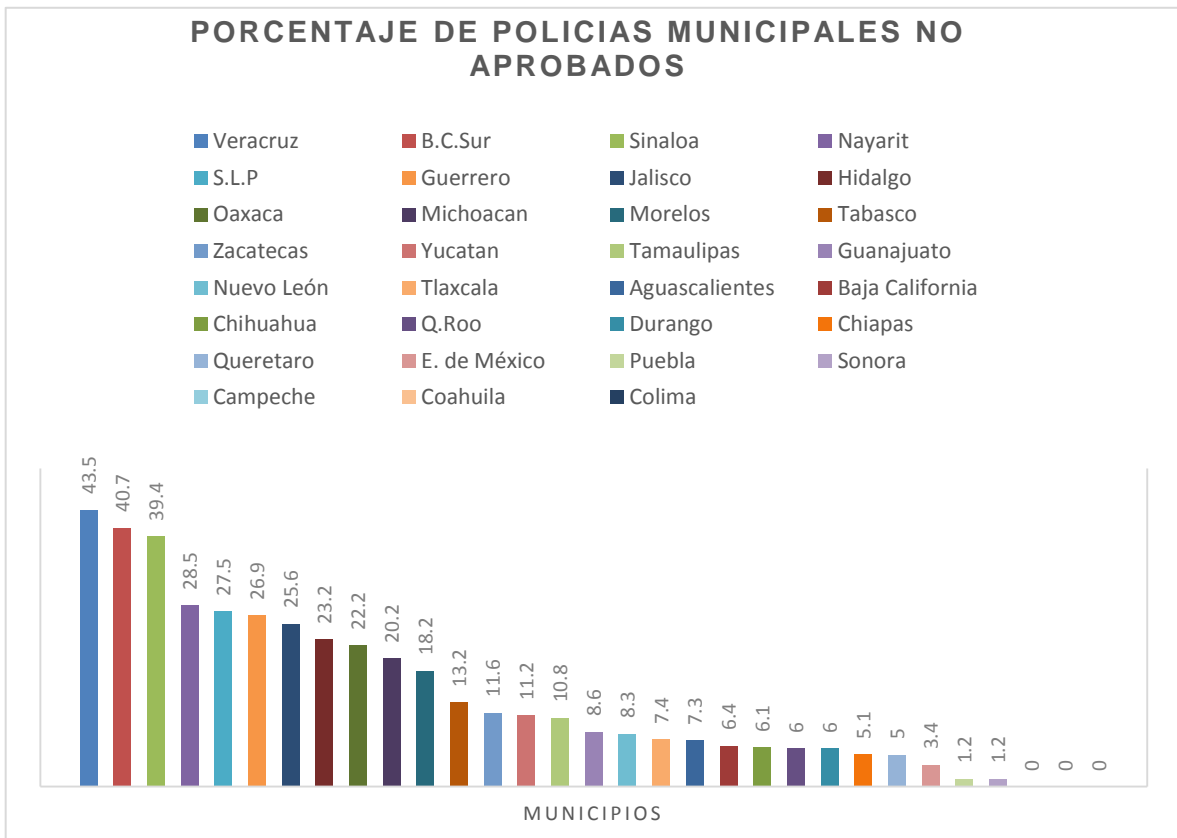
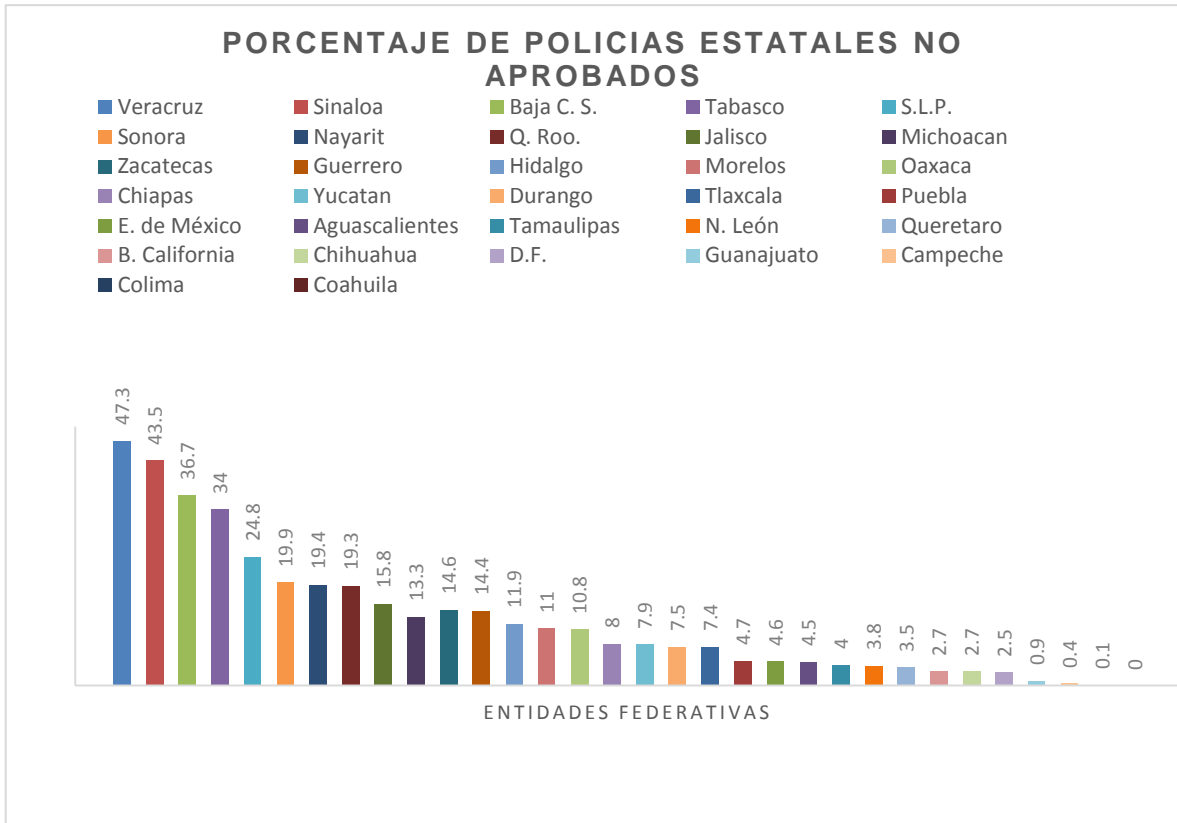
Ahora bien, al día de hoy se identifica al municipio como el eslabón más débil de la gobernanza nacional y se le clasifique como la guarida desde donde opera el crimen organizado con el cobijo de las autoridades locales; la realidad es que estos intentos centralizadores de reconstituir el poder local, mediante la violencia, son posibles por la protección informal que los grupos del crimen organizado han venido tejiendo por décadas en las distintas corporaciones de los tres niveles de gobierno, situación que se agrava en los órdenes municipal pero también estadual.

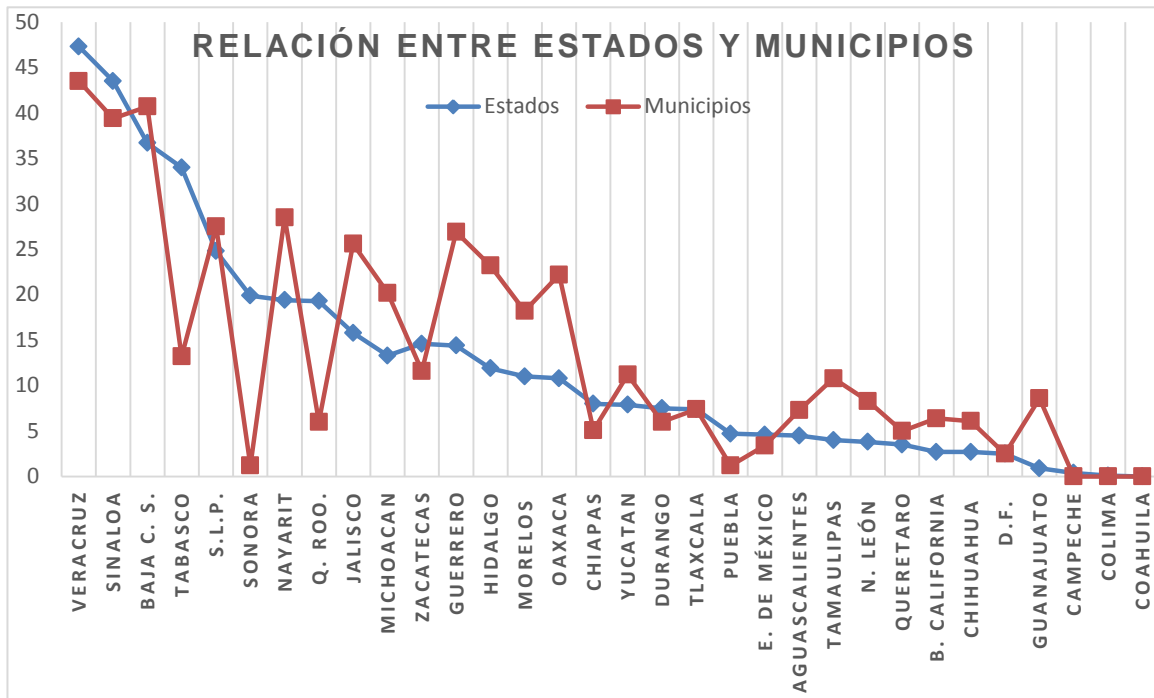
En este sentido, se considera que suprimir la facultad de materia de seguridad que hasta ahora tiene el municipio, no constituye una solución generalizada a la problemática, ya que como se menciona en el párrafo anterior, los estados también han sido víctimas de las influencias del crimen organizado.

Al revisar los resultados del proceso de certificación procesal, difundidos por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, es posible entender que no existe certeza de que al quitarle la facultad de seguridad a los municipios, se elimine la corrupción y la infiltración del crimen en las instituciones de seguridad.

En dichos resultados se registró que a nivel global, 88% de los policías locales aprobó: 90% de los estatales y 86% de los municipales. De un total de 295,761 agentes estatales y municipales, 36,698 no pasó los controles.

Para analizar la información anterior, a continuación las siguientes gráficas:





De la información anterior es posible desprender que no es la municipalidad de la policía lo que determina que éstas sean infiltradas o que no funcionen. En la tabla anexa (Anexo 1) al final del presente artículo se puede observar claramente los porcentajes de los Agentes Estatales y de los Agentes municipales que reprobaron los controles de confianza, mismos que incluyen pruebas de antidoping, socioeconómicas, polígrafo, psicológicas y médicas.

Por lo anterior debemos deducir que la los bajos resultados en los controles se deba a otros factores, distintos al hecho que una policía sea dirigida por el gobierno municipal.

Aunado a lo anterior, los datos de la quinta Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, demuestran que los niveles de corrupción que perciben los ciudadanos en los tres niveles de gobierno resultaron ser muy

elevados; sin embargo, ubican al municipio como el nivel de gobierno en el que se registra un menor grado de corrupción.³⁰

En este sentido se considera que la propuesta del mando único, tal y como la plantea el Ejecutivo Federal, no constituye una solución garantiza al actual problema de la inseguridad.

En apoyo a este argumento, podemos tomar en cuenta ejemplos de policías municipales que son exitosas, como es el caso de **Canadá, Estados Unidos, Reino Unido y España.**

Las policías de estos países, que comprenden policías municipales y metropolitanas, sin duda han demostrado éxito reconocido al destacarse en seguridad. Canadá e Inglaterra poseen de los niveles más bajos de homicidio y los 3 países destacan con niveles bajos en robo con violencia y robo de auto (NACIONES UNIDAS, 2014), en consecuencia podemos inferir una efectividad de sus cuerpos de policía y por consiguiente de la organización y coordinación de los mismos incluyendo las municipales y metropolitanas.³¹

Por todo lo anterior, es nuestra intención recomendar una alternativa a la Iniciativa de reforma constitucional del Presidente Enrique Peña Nieto, a fin de darle pleno cumplimiento al sistema constitucional federal, otorgar permanencia y continuidad a las policías municipales que han dado buenos resultados e incorporar un sistema estatal tomando como base las buenas prácticas de otros países destacados.

En síntesis, nuestra principal conclusión es que no todos los municipios pueden tener policía, pero no a todos los municipios se les puede quitar su policía.

³⁰Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012. Principales resultados. http://www.encup.gob.mx/en/Encup/Principales_resultados_2012

• ³¹ Crime and criminal justice statistics. Recuperado enero 13, 2015, de <https://www.unodc.org/unodc/data-and-analysis/statistics/crime.html>

V. ALTERNATIVA DE SOLUCIÓN VIABLE.

A continuación proponemos una iniciativa que logre corregir los problemas de seguridad que se presentan en los municipios, pero sin tener las consecuencias e impactos negativos sobre el pacto federal, que ya han quedado evidenciados.

En este sentido se propone una modificación a la Constitución que mantenga a la facultad de seguridad pública en aquellos municipios con 300,000 –trescientos mil- habitantes o más, dicha facultad continuara siendo exclusiva de éstos, ya que se considera que los municipios con esta cantidad de población son los que se encuentran en posibilidades de llevar a cabo de manera regular la función de seguridad pública.

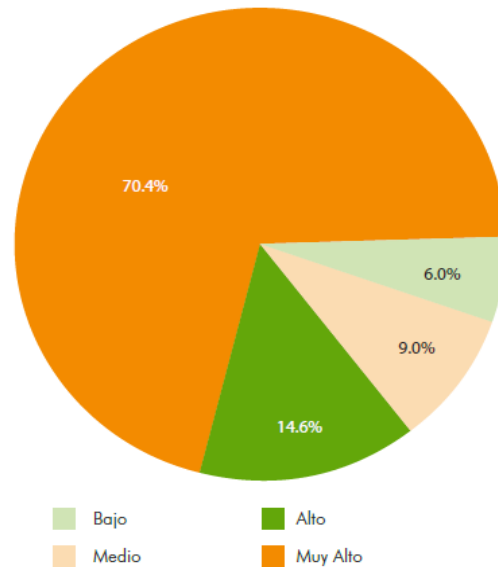
Lo anterior, basado en el *Índice de Desarrollo Humano Municipal en México: Nueva Metodología*, realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, demuestra que existe una tendencia de que los municipios con 300,000 habitantes o más, tienen un índice de desarrollo humano superior a aquellos municipios con menor población. Además esta tipología de municipios tiene una mayor solidez institucional frente a los municipios con menor población³², como se aprecia en los siguientes datos:

Población en municipios de más de 300,000 habitantes: **84, 964,263 (76%)**

Población en municipios de menos de 300,000: **27, 372,275 (24%)**

³² Índice de Desarrollo Humano Municipal en México: Nueva Metodología. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. <http://www.mx.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesReduccionPobreza/InformesDesarrolloHumano/UNDP-MX-PovRed-IDHmunicipalMexico-032014.pdf>.

Gráfica 4. Porcentaje de población que reside en los municipios según categoría de desarrollo humano (2010)



Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, INAO, México.

En continuidad con lo anterior, del Censo de Población y Vivienda del año 2010 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía –INEGI-, se desprende que existen 2 mil 440 municipios (actualmente 2,445) en el país y 16 delegaciones en el Distrito Federal; sin embargo el 50% del total de la población se concentra en sólo 100 municipios o delegaciones, cantidad que representa solamente el 4% del total de municipios.

En este sentido se considera viable que los municipios con 300,000 habitantes o más, por gozar de un índice de desarrollo humano superior y una fortaleza institucional sólida, tengan la facultad de seguridad pública pues se estima que sus gobiernos podrán hacer frente a esta obligación constitucional en materia de seguridad.

Por otro lado, se propone que en aquellos municipios cuya población sea menor a 300,000 habitantes, la facultad de seguridad pública, sea exclusiva de la

entidad federativa a la que pertenezcan, siendo esta la regla general, cuya excepción serían aquellos municipios que por sus capacidades y características puedan llevar a cabo la función de seguridad, siempre y cuando demuestren dicha capacidad cumpliendo con los requisitos que al respecto señale la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; en estos casos la facultad seguirá perteneciendo a la entidad federativa pero transmitido su ejercicio al municipio. Es decir, estos municipios podrán seguir teniendo su policía con total autonomía, siempre y cuando cumplan con los requisitos que establezca el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, tendría que sufrir modificaciones, a través de las cuales se establezcan los requisitos mínimos para la existencia de las policías municipales, en municipios cuyas características lo permita, la cual deberá contener como mínimo la integración, capacitación y controles de confianza de las mismas, así como también sirva este marco regulatorio para homologar a las policías locales.

Por otro lado, se propone que, en caso de que algún municipio con población de 300,000 habitantes o más, incumpla de alguna manera lo dispuesto por la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Fiscal General de la República tendrá la facultad de integrar una denuncia de los hechos u omisiones que considere violatorios a la legislación en cita y presentará su denuncia ante el Congreso del Estado al que pertenezca el municipio.

En este sentido, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública establecería los requisitos que deberá cumplir la denuncia presentada por el Fiscal General de la República, así como los medios de prueba con los que podrá demostrar el incumplimiento de la Ley por parte de un municipio.

Una vez presentada la denuncia, el Congreso del Estado al que pertenezca el municipio resolverá, con base en lo expuesto por el Fiscal General de la República, si el municipio incumplió con lo dispuesto por la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Dicha decisión del Congreso tendrá efectos de trasladar el ejercicio, mas no la titularidad, de seguridad pública al Gobierno del Estado, por el periodo del

tiempo que el Congreso considere necesario, término que no deberá exceder de un año pero que podrá ser convalidado por un plazo igual. Durante dicho periodo el gobierno del estado, atendiendo al principio de subsidiariedad, apoyara al municipio a restablecer la fortaleza de sus instituciones encargadas de la seguridad pública y estableciendo un programa de política pública para lograr este fin.

Por último, las resoluciones de los Congresos del Estado podrán ser recurridas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por medio del procedimiento de Controversia Constitucional señalado en el numeral 105 fracciones I de la Constitución Federal.

Por esta razón planteamos que la posibilidad de acudir a la corte no solo se mantenga como esta en el texto normativo, sino que incluso se haga explícita la posibilidad de acudir cuando se trate de casos como el de la intervención de otro orden de gobierno como es el caso del estatal.

Para terminar debemos decir que una de las características básicas del Estado constitucional es el control del poder en el caso que los controles se debiliten, como sucedería con esta iniciativa del presidente Peña Nieto, no solo corre riesgo el Estado federal sino todo el Estado constitucional, de ahí la preocupación que se traten de eliminar los equilibrios propios del Estado compuesto pero sobre todo los mecanismos de control y en especial los controles jurisdiccionales que son el sistema de cierre del sistema político constitucional.

ANEXO:

1.- Porcentajes de los Agentes Estatales y de los Agentes municipales que reprobaron los controles de confianza, mismos que incluyen pruebas de antidoping, socioeconómicas, polígrafo, psicológicas y médicas

		ESTADOS (No aprobados)	MUNICIPIOS (No aprobados)
1	VERACRUZ	47.3	43.5
2	SINALOA	43.5	39.4
3	BAJA C.S.	36.7	40.7

4	TABASCO	34	13.2
5	S.L.P.	24.8	27.5
6	SONORA	19.9	1.2
7	NAYARIT	19.4	28.5
8	Q. ROO	19.3	6
9	JALISCO	15.8	25.6
10	MICHOACÁN	13.3	20.2
11	ZACATECAS	14.6	11.6
12	GUERRERO	14.4	26.9
13	HIDALGO	11.9	23.2
14	MORELOS	11	18.2
15	OAXACA	10.8	22.2
16	CHIAPAS	8	5.1
17	YUCATÁN	7.9	11.2
18	DURANGO	7.5	6
19	TLAXCALA	7.4	7.4
20	PUEBLA	4.7	1.2
21	EDO. MEX	4.6	3.4
22	AGUASCALIENTES	4.5	7.3
23	TAMAULIPAS	4	10.8
24	N. LEÓN	3.8	8.3
25	QUERETARO	3.5	5
26	B. CALIFORNIA	2.7	6.4
27	CHIHUAHUA	2.7	6.1
28	D.F.	2.5	2.5
29	GUANAJUATO	0.9	8.6
30	CAMPECHE	0.4	0
31	COLIMA	0.1	0
32	COAHUILA	0	0