



UNIVERSIDAD DE GUANAJUATO

DIVISIÓN DE DERECHO, POLÍTICA Y GOBIERNO

LICENCIATURA EN DERECHO

“EL MANDO ÚNICO POLICIAL, DESDE UNA PERSPECTIVA MUNICIPAL”

TESISTA: JUAN JORDÁN TORRES ARVIZU

ASESOR: MTRO. ANTONIO OLGUÍN TORRES

TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN DERECHO

GUANAJUATO, GUANAJUATO, MÉXICO, 2013.

DEDICATORIA

El esfuerzo encauzado en el presente trabajo y que refleja casi el de toda una vida, la mía, está dedicado a todas aquellas personas que alguna vez me han brindado su ayuda, su apoyo, su comprensión, su amistad. Pero sobre todo quisiera dedicar las presentes líneas a mi familia, porque ellos me inspiran en mi intento por ser cada día una mejor persona.

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPITULO I.....	3
I.I MARCO HISTORICO	3
1.1.1 GRECIA	3
1.1.2.1 LA SOCIEDAD ATENIENSE.....	4
1.1.3 ROMA.....	5
1.1.4 ESPAÑA.	7
1.1.4.1 EL CABILDO ESPAÑOL.....	8
1.1.5 EL MUNICIPIO EN LA NUEVA ESPAÑA	9
1.1.5.1 LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ	12
1.1.6 EL MUNICIPIO EN EL ACTA CONSTITUTIVA DE 1824 Y EN LA CONSTITUCIÓN DE 1824.....	13
1.1.6.1 EL FEDERALISMO EN GUANAJUATO EN 1824	14
1.1.6.2 LAS MILICIAS CIVICAS Y LAS COMPAÑIAS AUXILIARES.....	17
1.1.7 LA CONSTITUCIÓN DE 1857.....	18
1.1.8 EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION DE 1917.	20
1.1.8.1 LOS DEBATES DEL ARTÍCULO 115 FRACCIÓN II. EL MUNICIPIO LIBRE.	20
1.1.8.2 LA CONSTITUCION DE 1917	24
1.1.8.3 REFORMAS CONSTITUCIONALES AL ARTÍCULO 115.	25
1.1.9 EL MUNICIPIO Y EL FEDERALISMO, LA FEDERALIZACIÓN Y LA CENTRALIZACIÓN POLÍTICA.....	27
MARCO TEORICO I.II	30
1.2.1 EL MUNICIPIO. CONCEPTO GENERAL.....	30
1.2.1.1 EL MUNICIPIO.	30
1.2.2 LOS ELEMENTOS DEL MUNICIPIO	32
1.2.2.1 EL TERRITORIO.....	33
1.2.2.2 LA POBLACIÓN.	34
1.2.2.3 LA AUTONOMÍA MUNICIPAL.	35
1.2.2.4 LA PERSONALIDAD JURÍDICA.....	38
1.2.2.5 GOBIERNO MUNICIPAL	40

1.2.2.5.1 LAS FUNCIONES MUNICIPALES.....	45
1.2.2.5.1.1 LA FUNCIÓN REGLAMENTARIA.	47
1.2.2.5.1.2 LA FUNCIÓN JUDICIAL MUNICIPAL	51
1.2.2.5.1.3 LA FUNCIÓN EJECUTIVA MUNICIPAL.....	52
1.2.2.5.2 LA COOPERACIÓN MUNICIPAL	55
1.2.2.5.3 HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL.....	56
1.2.2.5.4 LA COORDINACIÓN FISCAL.....	60
1.2.2.5.5 LA COMISIÓN NACIONAL DE GOBERNADORES (CONAGO)	62
1.2.2.5.6 LA SEGURIDAD PÚBLICA	65
1.2.2.5.6.1 LA SEGURIDAD COMO JUSTIFICACIÓN DEL ESTADO.	65
1.2.2.5.6.2 LA FUERZA PÚBLICA.....	66
1.2.2.5.6.3 PODER DE POLICÍA Y POLICIA.	67
1.2.3 LA PREVENCIÓN DEL DELITO COMO ACTIVIDAD MUNICIPAL	72
1.2.3.1 DEFINICIÓN.	72
1.2.3.2 CLASIFICACIÓN.....	73
1.2.3.2.1 PREVENCIÓN PRIMARIA.	73
1.2.3.2.2 LA PREVENCIÓN SECUNDARIA.	74
1.2.3.2.3 PREVENCIÓN TERCARIA	74
1.2.3.2.4 LA PREVENCIÓN PASIVA	74
1.2.3.2.5 LA PREVENCIÓN ACTIVA	75
1.2.3.2.6 PREVENCIÓN DEFENSIVA.....	75
1.2.3.2.7 PREVENCIÓN EMANCIPADORA.	75
1.2.3.3 PRINCIPIOS DE LA PREVENCIÓN DEL DELITO.....	75
1.2.3.3.1 PRINCIPIO JURÍDICO.....	75
1.2.3.3.2 PRINCIPIO LÓGICO DE LA PREVENCIÓN.	76
1.2.3.3.3 PRINCIPIO POLÍTICO.....	76
1.2.3.4 FACTORES PARA LA PREVENCIÓN DEL DELITO.....	76
1.2.3.5 LA POLICIA COMO FACTOR PREVENTIVO DEL DELITO	78
1.2.3.6 LA POLICIA MUNICIPAL EN LOS MUNICIPIOS DE MÉXICO COMO FACTOR DE PREVENCIÓN DESDE UN CARÁCTER PENAL.	78
CAPITULO II	82
2.1 LA INICIATIVA DE MANDO ÚNICO POLICIAL.....	82

2.1.1 EL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA.....	82
2.1.2 LAS POLICIAS MUNICIPALES EN LA ACTUALIDAD.....	85
2.1.3 PERFIL ACTUAL DE LA POLICÍA MUNICIPAL.....	89
2.1.4 PROPUESTA DE UNIFICACIÓN DE LAS CORPORACIONES POLICIACAS..	93
2.1.4.1 DE LA ALINEACIÓN DE LAS CAPACIDADES DEL ESTADO MEXICANO CONTRA LA DELINCUENCIA	93
2.1.4.2 LA INICIATIVA DE MANDO ÚNICO POLICIAL DE FELIPE CALDERÓN. .	95
2.1.1.3 PRINCIPIOS DEL NUEVO MODELO DE POLICIA ÚNICA.....	105
2.1.4.4 IMPLEMENTACIÓN DEL NUEVO MODELO POLICIAL DE MANDO ÚNICO.....	106
2.1.4.5 CRÍTICA AL MANDO ÚNICO.....	107
2.2 EL SUBSIDIO PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA DE LOS MUNICIPIOS (SUBSEUM)	110
2.3 EL FONDO DE APORTACIÓN A LA SEGURIDAD PÚBLICA, LA RELACIÓN MANDO FEDERACIÓN, ESTADO Y MUNICIPIO (FASP).....	112
CONCLUSIONES.....	117
FUENTES DE INFORMACIÓN	120

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo resume la inquietud de quien escribe las presentes líneas por ahondar en el conocimiento de uno de los temas tan en boga en nuestro país, me refiero a la seguridad pública. Hace poco tiempo que celebramos doscientos años de nuestra independencia y nos enfrentamos ante la realidad de que en dos centurias como estado soberano nuestros cuerpos policiacos carecen de una estructura orgánica, jurídica y hasta cultural sólida que los expone duramente a ser cuestionados por nuestra sociedad.

En los vaivenes de la historia de México, las policías han jugado papeles tan dispares como los de héroes, villanos, verdugos e incluso como herramientas políticas. El policía corrupto, el policía iletrado, el policía autoritario o el policía ineficiente, son algunos de los adjetivos para denostar a los cuerpos policiacos, adjetivos que a su vez son difíciles de encontrar para halagarlo dentro de la conciencia colectiva mexicana.

Hoy en día la policía, o debería de decir, las policías parecen claudicar frente a la amenaza de un problema que se propagó con tal rapidez que parece superar con creces la capacidad de respuesta de nuestro organismo de seguridad, este problema se llama crimen organizado. Ha cernido las bases mismas de nuestra estructura política de nuestro país, la división de poderes, la distribución de competencias, el uso de atribuciones, el destino de recursos públicos, puntos desde los cuales se busca replantear la reacción del estado mexicano en la disyuntiva delincuencia-seguridad, para ya no se diga de equilibrar sino más bien inclinar a su favor la balanza en dicha lucha, lucha en la cual los municipios de nuestro país parecen salir pero librados.

La siguiente exposición, si bien provista de las limitaciones propias de quien comienza a dar sus primeros pasos en el mundo de la investigación, busca encontrar una perspectiva objetiva, crítica, pero sobre todo enriquecedora de la posición de los municipios en esta nueva propuesta de organización de los cuerpos policiacos bajo un mando único, que a su vez conlleva al desprendimiento de facultades municipales como el de policía y de seguridad pública, que ha sido ejercida por más de cuatrocientos años si nos remontamos a la época colonial.

En el capítulo primero del estudio en cuestión, se analiza el ejercicio de la función policial principalmente desde la perspectiva municipal, lo cual nos permite contemplar como a lo largo de la historia la función mínima del municipio es la de ser un ente policial. Es por tanto que considero importante avocarse al papel que ha jugado el municipio mexicano como actor garante del orden público y de la prevención del delito, circunstancia que bien puede explicar junto con otras variantes la realidad municipal y ayuda a descifrar el porqué del cuestionado rol que desempeñan los cuerpos policiacos municipales en la actualidad.

El capítulo segundo por su parte, trata de adentrar al lector al manejo de la terminología propia y necesaria para abordar el campo de estudio del ámbito municipal. Es importante mencionar que el simple hecho de conocer a fondo los términos que le son propios al municipio permite el manejo técnico y a su vez delimita el quehacer propiamente municipal.

Po último, en un capítulo tercero se explica la propuesta de Iniciativa de Mando Único Policial, desde el contexto sociopolítico que la rodea pero sobre todo desde ese conjunto de acciones que acompañaban dicha propuesta, accediendo con ello a conocer las causas que animan a considerar la unificación de los cuerpos policiacos como una alternativa real a solucionar problemas de inseguridad y delincuencia y de las perspectivas que se tienen con ello.

CAPITULO I

I.I MARCO HISTORICO

1.1.1 GRECIA

Teresita Rendón Huerta Barrera señala que las ciudades griegas como antecedentes del municipio, tuvieron un origen profundamente marcado por un aspecto geográfico y otro religioso, fuertemente interrelacionado uno con el otro. El territorio donde se asentó la civilización helénica tiene como características principales lo escarpado de su suelo continental y la multitud de islas de diferentes tamaños que la forman. Ello propició que al agruparse en diversas ciudades separadas por dichos accidentes geográficos, las mismas generaran sus propios cultos religiosos que por lo tanto diferían entre ciudades. Cada ciudad tenía sus propios dioses y culto, pensando que les eran propios y solo ellos podían venerarlos, ya que creían que la veneración por parte de persona ajena a la ciudad era rechazada por el dios de la ciudad. El culto exclusivo de deidades en determinado ámbito territorial propició la autonomía de cada una de las ciudades griegas, propiciando una independencia político-religiosa entre ellas. Incluso en la guerra, sojuzgar a la ciudad vencida era preferible a la anexión, salvo que la ciudad derrotada renunciara a sus creencias religiosas y con ellos a su identidad político-religiosa¹.

La decadencia del fenómeno político-social-religioso-aislacionista de las polis griegas desapareció progresivamente, deteriorado en gran parte por el

¹ Rendón Huerta Barrera, Teresita, *Derecho Municipal*, México, editorial Porrúa, 2005, p. 35.

proceso colonizador que tuvo lugar en las ciudades-Estado griegas. Esta migración masiva de griegos a lo largo del Mar Mediterráneo se realizó con el objetivo principal de instalar colonias agrícolas y factorías, pero sobre todo se vio impulsado por un ánimo mercantil y comercial, detonado por la aparición de la moneda como medio de pago en perjuicio del trueque.

En principio, la pequeñez de la ciudad griega favoreció la participación de los habitantes de la misma en la toma de decisiones que representaban un impacto para toda la sociedad. Es por eso que los griegos fueron el primer pueblo con una democracia activa que aparece en la historia. En el ejercicio de la incipiente democracia griega surgieron diversos principios que la caracterizaron:

- La soberanía pertenece no a una parte de los ciudadanos, sino al conjunto de estos.
- Demos, el pueblo, es el soberano.
- Un hombre solo adquiere autoridad como producto de la delegación temporal del Demos.
- El Demos debe de respetar la Ley, sin la cual se destruye la democracia.
- La libertad es la garantía de no ser reducido a la esclavitud, la capacidad de actuar según la propia voluntad sin control exterior y de intervenir en los debates públicos.
- El Estado tiene la obligación de asegurar la defensa de la ciudad, garantizar la igualdad, construir obras públicas, distribuir tierras, entre otras².

1.1.2.1 LA SOCIEDAD ATENIENSE.

En Atenas, una de las ciudades-Estado más representativas de la antigua Grecia, el fervor demócrata propició la transición de un régimen monárquico a uno democrático: la autoridad pasó a manos de nueve arcontes, entre los que se distribuyeron las anteriores prerrogativas reales. Estaban asistidos por un consejo llamado el Aeropago, cuyos miembros eran elegidos con carácter vitalicio. Los

² Ibídem, p. 38.

arcontes entraban a formar parte del Aeropago, la autoridad suprema de Atenas por un mandato de apenas un año. El Demos fue el centro de la vida municipal ateniense con una hacienda, administración pública y una policía propias, a cuyo frente estaba un Demarca elegido por la Asamblea-“El ágora”-. El demarca tenía las funciones de mandatario del Ágora y representante del Estado.

La Boulé era un consejo de base municipal y se integraba por 500 miembros. La principal función de este órgano de gobierno era la de realizar los proyectos que servirían de base para la toma de decisiones para presentarlos a la Asamblea, con lo que se pretendía asegurar la ejecución de las decisiones tomadas por el pueblo a quien se supone representaba la Boulé.

Con Pericles (412-411 a.C.) se produjo una verdadera separación de poderes: un órgano denominado la Ekklesia tomó para su ejercicio la función legislativa, La Boulé y los Magistrados el Ejecutivo, pero ni una ni otra la judicial.

1.1.3 ROMA

Se puede considerar el origen del municipio dentro de las instituciones jurídicas romanas. Roma, en sus tres etapas históricas, tanto la Monárquica, la republicana y el Imperio Romano propiamente, tuvieron un desarrollo y evolución político-militar que se manifestó en una constante expansión territorial y sometimiento de pueblos bajo su dominio. Tal cantidad de territorios y personas requerían de la necesidad de una organización política que permitiera a Roma mantenerlos bajo su control y a su vez que mantuviera un orden social. Ante ello, dota de cierta independencia a las ciudades bajo su dominio, permitiéndoles mantener ciertos rasgos propios anteriores a su sometimiento, entre ellos las instituciones públicas y religiosas a que estaban apegados, con lo que en este ámbito local de gobierno podemos identificar un primitivo municipio. Este tipo de concesiones por parte del dominador sobre el dominado se basó principalmente en la búsqueda de facilitar la administración de los territorios y pueblos desde cualquier punto en que se encontrasen en relación con Roma.

Valencia Carmona encuentra antecedentes en el derecho público romano que favorecieron la formación de algunas de nuestras instituciones jurídico-políticas. Pese a haber conquistado militarmente a los pueblos helenos, es bien sabido la notoria influencia de que fue objeto Roma por parte de los griegos, como fue el caso de la ciudad autárquica griega, equivalente de la institución municipal generada durante el proceso de expansión del pueblo romano, quien hizo del municipio una herramienta de administración de los pueblos conquistados, entre ellos lo que posteriormente se conocería como España³.

Los elementos del municipio o *municipium*, independientemente de las múltiples variedades que se dieron dentro del período romano, se pueden identificar como:

1. Un *territoriū*.
2. Un *populus* que se manifestaba en la Asamblea General.
3. Un poder organizado.
4. Una legislación, la cual podía ser propia o en su defecto apegada a la de Roma ciudad.

Carmona Valencia señala que para lograr la administración cotidiana que cada ciudad requiere, se fue formando un cuerpo de funcionarios, coto de poder que originó la lucha de poder y de clases que libraron patricios y plebeyos. Una vez apaciguadas estas luchas políticas dentro de la sociedad romana, se instauró un sistema de ediles, encargados del gobierno de la ciudad y del cuidado de los servicios públicos: los ediles curules. A los cuales se les permitía el uso de la silla jurisdiccional o curul y la toga praetexta, y los ediles cereales, que cuidaban la distribución del grano al pueblo. Por lo demás los ediles estuvieron a cargo de la administración de la ciudad y de sus servicios, como los de vigilancia, de mercados, policía, pesas y medidas, cuidado de edificios públicos, saneamiento y vialidades.

³ Valencia Carmona, Salvador, *Derecho municipal*, México, editorial Porrúa, 2006, p. 103.

1.1.4 ESPAÑA.

Vemos la marcada influencia que sobrevino en península ibérica la incorporación de esta al imperio romano, entre ellas el origen del municipio español. Diversas conjeturas se han presentado para explicar el origen de este. Para Rendón Huerta son cuatro las hipótesis que tienen mayor relevancia:

- Hay quienes sostienen que el municipio europeo de la Edad Media es una derivación del romano-visigótico.
- Quienes sostienen que el concepto de municipio tal como fue concebido en el Derecho Romano, termina en el período de dominación visigoda y se sustituye por las estructuras que impusieron los conquistadores.
- Quienes sostienen que se dio la influencia romana hasta el período de dominación árabe, dando este hecho nuevas ideas en cuanto a la organización que creó un concepto diferente del municipio en España.
- Quienes concluyen que el municipio Romano, desaparece durante la dominación germánica hasta extinguirse en un proceso natural de descomposición, naciendo así con peculiaridades y organización propia del municipio español⁴.

Rendón Huerta considera que la hipótesis más aceptable es la relativa a la explicación del surgimiento del municipio en España, al principio de la Reconquista del territorio español en poder de los árabes, ya que hasta entonces cuando el municipio surge con vida propia y alcanza a integrarse como órgano político.

Dentro de la organización de las poblaciones españolas del medievo fue básica la institución del *concilium* o asamblea judicial, la cual era una especie de consejo formado por los hombre libres de un territorio, que a su vez detentaba diversas competencias, generalmente de carácter administrativo, entre ellas las de policía.

⁴ Rendón Huerta, Teresita de Jesús, *op. cit.*, nota 1, p. 78.

Así mismo Valencia Carmona otorga importancia a los fueros de que gozaron los municipios españoles para ir adoptando una identidad propia en cuanto a régimen jurídico se refiere, es decir, un régimen jurídico propio de la comunidad. Así, encontramos que la población en España fue generando dentro de su propia vida y dinámica social intereses comunes que vinieron a ser regulados por diversos ordenamientos jurídicos denominados como fueros municipales, donde cada pueblo emitía el propio según las necesidades específicas del lugar. Estos fueros también regían sobre elementos heterogéneos, relaciones e intereses que fueron punto de cohesión entre los habitantes de la comunidad. Estos fueros eran concedidos por los reyes principalmente como recompensa por los servicios prestados por las ciudades y villas en la lucha contra los moros. Los fueros adoptaban la forma jurídica de pacto, convenio o tratado entre el rey y sus vasallos, usualmente precedidos y estipulados conforme al derecho consuetudinario⁵.

Durante el siglo XI el municipio español se desarrolló normalmente en función del *concilium*, siendo en dicha asamblea donde los habitantes del municipio fueron poniendo en práctica los derechos y privilegios que les habían sido concedidos por los monarcas. A este ejercicio democrático de gobierno lo podemos denominar “cabildo abierto”. Este órgano acostumbraba sesionar los domingos, donde todos los participantes participaban con voz y voto. Las reuniones versaban sobre la administración pública y sobre la elección de magistrados en relación a la mayoría de votos. Posteriormente esta democracia abierta fue substituida por una democracia representativa, ya que los integrantes de la junta eran representantes elegidos por la vecindad.

1.1.4.1 EL CABILDO ESPAÑOL.

El momento de mayor apogeo del municipio como institución política, se dio cuando disfrutaba de una gran autonomía en relación con el poder real, puesto

⁵ Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 3, p. 113

que gran parte de su organización político-económica era dirigida por el propio municipio. Además la relación con el Rey estaba más inclinada hacía una relación horizontal que vertical, con lo que se puede afirmar que eran más de cooperación que de subordinación entre ambas instituciones políticas.

Posteriormente, en un ejercicio de concentración del poder y centralización del mismo, la relación municipio-monarca fue cambiando progresivamente mediante un mayor control por parte del Rey sobre las instituciones municipales ejercer este último la facultad de designar tanto a los funcionarios municipales y supervisando las funciones desempeñadas por estos. Finalmente, el rey menoscabó las prerrogativas políticas de los municipios al limitar la participación de los habitantes mediante la designación directa de sus representantes y en última instancia mediante la venta de los cargos públicos. Tal es el caso de los reyes Alfonso XI y Enrique II, quienes hicieron uso de la facultad de designar los jueces en los municipios y se reservaron la facultad de nombrar alcaldes.

Este contexto histórico es el que rodea en esta etapa al municipio español, principalmente marcado por el advenimiento de los estados nacionales, centralizados bajo la figura del rey absolutista, quien desplazó de sus cotos de poder a los municipios y a la nobleza.

Es de recalcar la notable obra jurídica de Alfonso X El Sabio, quien emitió Fuero Real entre 1255 y 1258, en un propósito de uniformar los fueros municipales. Este Fuero Real se fue otorgando como tal para ciudades que carecían de un fuero propio pero incluso para aquellas que ya lo tenían⁶.

1.1.5 EL MUNICIPIO EN LA NUEVA ESPAÑA

Al llegar a lo que se llamaría la Nueva España, los españoles trajeron consigo sus instituciones, de las que incluso se sirvieron para someter a los nativos imponiéndole su modelo político como medio de sometimiento en los

⁶ Ibídem, p. 116.

territorios conquistados. Es por ello que municipio español en la Nueva España tuvo un carácter avasallante, toda vez que el mismo servía para apuntalar el dominio español sobre los territorios que gradualmente se iban conquistando.

En un primero momento y dadas las aún laxas relaciones que se daban con la metrópoli en la conquista y las primeras etapas posteriores a esta, estos municipios novohispanos gozaron de viejos rasgos del municipio autónomo español, es decir, tuvieron una gran autonomía respecto de la Corona Española en cuanto a su régimen interior. Pero como sucedió con esto en su momento en España, conforme avanzó la conquista española y el dominio español se acentuó, el Rey de España comenzó a disponer del nombramiento de los integrantes de los Ayuntamientos, así como de las decisiones que se tomaran en los mismos, mermando con ello la libertad de acción que en un primer momento disfrutaron los municipios novohispanos.

La organización del municipio colonial español fue muy similar al peninsular. Los cabildos solo podían reunirse en las casa capitulares, estaban integrados por los alcaldes ordinarios y los regidores; presididos por el gobernado o por su lugarteniente.

El mismo Hernán Cortés, quien en 1519 desembarcó en las costas indígenas de Chalchihuecan, en el actual estado de Veracruz, procede a organizar el primer municipio en México mediante el nombramiento de un ayuntamiento para la ciudad de lo que denominaría la Villa Rica de la Veracruz. Remite a dicho órgano de gobierno todos los derechos, facultades y prerrogativas otorgadas por la Corona Española, la cual a su vez le otorga nuevas facultades que le permiten legitimar su actuar en la conquista de la Nueva España y rompiendo los lazos que le unían con Diego de Velázquez. Este acto tan simbólico tiene una marcada trascendencia dentro de la evolución de lo que posteriormente sería la nación conocida como México. Posteriormente se van constituyendo nuevas municipalidades que van sirviendo de herramienta para reafirmar el gradual dominio político social de la Corona Española en lo que se denominaría Nueva España hasta verse aminorado ese desarrollo municipal como institución política

primordial en la conquista y gobierno de la colonia por el sistema centralizado de las Intendencias, encaminado a centralizar el poder y la toma de decisiones en la figura del Virrey como representante directo del Monarca Español.

Durante las postrimerías de la etapa colonial, la implantación del sistema de intendencias trajo consigo una dura política fiscal para la economía nacional y de las arcas municipales en particular ya que la creación de la Contaduría General para controlar las finanzas municipales provocó una disminución de la capacidad financiera municipal y del actuar municipal.

En la práctica, los cabildos gozaron de una autonomía muy limitada, ya que la mayoría de sus miembros, los regidores, eran nombrados por el monarca, las autoridades reales intervenían en sus deliberaciones y elecciones y sus resoluciones más importantes tenían que ser aprobadas por el virrey⁷.

Posteriormente, como resultado de la Influencia francesa traída por la dinastía de los Borbones, se aprobaron casi al final del período colonial las llamadas Ordenanzas de los Intendentes de Carlos III. De acuerdo con este ordenamiento, los Intendentes desplazaban a los gobernadores y corregidores, tenían potestad fiscal al detentar la facultad de formular reglamentos para el manejo de la hacienda municipal producto de tierras y edificios, debiéndose remitir dichos reglamentos a la Junta Superior de Hacienda para que esta a su vez aprobara tal reglamentación. Los regidores fueron eliminados de toda intervención en materias fiscales, por el nombramiento de juntas municipales especiales, compuestas por un alcalde ordinario, dos regidores y el procurador, que tenían autoridad para manejar los fondos municipales sin la intervención de los demás capitulares. El intendente se ocupó además de la Justicia no obstante que las ordenanzas se lo prohibían.

⁷ Ibídem, p. 122.

1.1.5.1 LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ

Poco después de la ocupación francesa del Reino de España y la abdicación de Fernando VII en favor de José Bonaparte, los liberales españoles proclamaron la Constitución de Cádiz, documento que por su trascendencia es de obligatorio estudio dentro del constitucionalismo latinoamericano a pesar de su intermitente vigencia en nuestro país entre 1812 y 1820.

Dicha constitución reguló a los municipios en el capítulo I del título VI designado con la expresión “De los Ayuntamientos”, que a su vez comprenden 309 al 323, los cuales definen de manera muy detallada la composición de los Ayuntamientos, la forma de elegir sus miembros y sus principales atribuciones. Según la referida Carta Magna Gaditana, el Ayuntamiento se componía de un alcalde, los regidores y el procurador síndico, precedidos de un jefe político donde lo hubiere⁸. Los jefes políticos estaban encargados de las provincias y eran una especie de supervisores de los Ayuntamientos. Dichos jefes políticos se mantuvieron a lo largo del siglo XIX, pero su nefasta intervención durante el Porfiriano los hizo blanco del movimiento revolucionario⁹.

Es de hacerse notar que dicho ordenamiento constitucional en el artículo 321 fracción primera establece como atribución de los Ayuntamientos la de seguridad en salubridad y comodidad, y en su fracción segunda señala la obligación que tienen integrantes del ayuntamiento en fungir como auxiliares del alcalde.

⁸ Congreso de los Diputados de España, *La Constitución Española de Cádiz, promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812*, página web, Disponible en línea en: << http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1812.pdf, consultado el 17 de enero de 2013.

⁹ Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.* nota 3, pág. 129.

1.1.6 EL MUNICIPIO EN EL ACTA CONSTITUTIVA DE 1824 Y EN LA CONSTITUCIÓN DE 1824

Al llegar la vida independiente a México, hubo cierta incertidumbre e incluso ignorancia en cuanto a la configuración política del país y desde luego del municipio. Predominó un ambiente animoso por implantar el federalismo en el naciente país, basado en un respeto considerable a la integridad y libertad de las entidades en cuanto a su régimen interior y en consecuencia en lo que al municipio respecta.

Emilio Rabasa al referirse al Acta Constitutiva de 1824, manifiesta que los dos primeros documentos constitucionales del México Independiente –el Acta Constitutiva y la Constitución de 1824- fueron una copia y síntesis de la Constitución norteamericana de 1787 y de la española de 1812. Manifiesta que ideológicamente se llevó a cabo una “importación” del federalismo norteamericano. Con estos documentos constitucionales, se postula al federalismo como forma de gobierno, pero también se estatuye la soberanía nacional; se estipulan derechos en favor del hombre y del ciudadano, y que a su vez norman el equilibrio de poderes¹⁰.

Esa búsqueda por el establecimiento de un federalismo garante de la libertad de sus partes integrantes, quizás fue el factor que provocó que tanto el Acta Constitutiva de la Federación de 1824 como la Constitución Federal del mismo año no hicieran alusión en cuanto a la conformación, organización, funcionamiento y atribuciones del municipio, con el afán de respetar el régimen interior de las entidades federativas.

Por lo anterior, encontramos que en el Acta Constitutiva de la Federación de 1824 se hace referencia al “Gobierno Particular de los Estados”, limitándose a establecer la división de poderes como forma de gobierno interior de los estados parte de la federación. La Constitución de 1824, por su parte, en la misma tesitura dejó a los Estados organizar libremente su régimen interior;

¹⁰ Rabasa, Emilio O., *Historia de las Constituciones Mexicanas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002, pp. 15 y 16.

así lo dispuso el artículo 161 fracción primera señalaba que “cada uno de los estados tiene la obligación de: I. De organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta constitución ni a la acta constitutiva¹¹. Por tal razón, la organización del municipio se desplazó a las Constituciones Locales, quienes de manera innata continuaron organizando sus municipios tomando de modelo la Constitución de Cádiz de 1812.

1.1.6.1 EL FEDERALISMO EN GUANAJUATO EN 1824

En el contexto histórico posterior a la consumación de la independencia, México se encontraba ante el reto de definir su organización política. Habiéndose establecido el Imperio de Agustín de Iturbide, varios fueron los factores que propiciaron reacciones contra este, mismos que se materializaron en el Plan de Casa Mata. Ante dicha revuelta, la Provincia de Guanajuato tuvo una postura que asumir ante los hechos que tenían lugar en el país, sintetizándose en tres las razones que condicionaron la reacción de las élites políticas locales: el pánico a la anarquía (el miedo a que estallara una guerra civil); la búsqueda de una mayor autonomía (un gobierno local con amplias facultades políticas, militares y sobre todo fiscales), y por último la fuerza del municipalismo en Guanajuato (la multiplicación de los ayuntamientos después del restablecimiento de la Constitución de Cádiz, en 1820¹²).

El 23 de febrero de 1823, los diputados y el jefe político de Guanajuato se adhirieron al Plan de Casa Mata, a los pocos días que este había sido proclamado. Varias circunstancias facilitaron que la diputación de Guanajuato respaldara tan rápido a los militares sublevados, entre ellas las medidas emprendidas por el ministro de Hacienda del Imperio, quien exigió préstamos

¹¹ Cámara de Diputados, *La Constitución de 1824*, página web, disponible en línea en: <<http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf, consultado el 17 de enero de 2013.

¹² Serrano Ortega, José Antonio, *Anarquía y militarismo, autonomía y municipalismo: Guanajuato, 1820-1826*, en Vázquez, Josefina Zoraida (coordinadora), *El establecimiento del federalismo en México 1821-1824*, México, editorial El Colegio de Michoacán, 2003. p. 263.

extraordinarios y propuso administrar directamente la captación de los impuestos mineros y de los estancos al tabaco. Estas providencias fueron calificadas de “insostenible centralismo” por lo grupos políticos y económicos regionales de Guanajuato, al igual que de otras regiones de México¹³”.

Por un lado la Diputación de Guanajuato estuvo a favor del fortalecimiento del ejecutivo federal como punto de cohesión del poder y de la federación que estaba construyéndose, más sin embargo siguió en el empeño de que en materia fiscal las autoridades locales debían recaudar y administrar las contribuciones locales y organizar las milicias locales. Las elites políticas de Guanajuato trasladaron la defensa de su autonomía fiscal a los órganos legislativos y administrativos federales, sobre todo al Congreso Nacional Constituyente, el que abrió sus sesiones el 4 de noviembre de 1823 y que tenía como encomienda, primero, redactar el acta constitutiva de la Federación, y después, la Constitución. En este órgano nacional, la función parlamentaria de Guanajuato propugnó por el establecimiento del federalismo en el debate que discernía sobre la forma de gobierno a seguir.

El régimen de Intendencias novohispanas se vio golpeado por la guerra de independencia y en el aspecto fiscal no fue la excepción, ya que provocó una gran desorganización de la hacienda real. Los funcionarios españoles tuvieron que huir acosados por los insurgentes y se concentraron en las ciudades de Celaya, Guanajuato y Querétaro, aunque progresivamente pudieron regresar a las villas y pueblos para cobrar los impuestos acumulados y los que se estaban por generar¹⁴. Un efecto secundario de las dificultades generadas por los insurgentes a las autoridades hacendarias locales fue la necesidad de incentivar la recaudación de los ingresos de la corona española, mediante la conformación de las juntas de arbitrio. Para 1819, el Intendente informó al Virrey que la capital ya no recibía dinero de las poblaciones de la provincia. Por consiguiente, a partir de 1821 la tesorería de Guanajuato dependía en gran medida de los municipios como fuerza política local para gravar la riqueza privada, lo anterior motivado en gran

¹³ Ibídem, p. 264.

¹⁴ Ibídem, p. 265.

medida por la falta de personal por parte del Gobierno del Estado para poder ejercer su potestad impositiva.

Lo anterior no se desarrolló de manera perfecta, ya que se generó un círculo vicioso en el cual consistió en la interrupción del flujo de los recursos recaudados por el municipio al retenerlos este, además de ejercer otro tipo de facultades en materia de recaudación como la condonación de créditos fiscales y de intereses a remisos, sin tener necesariamente las facultades para ello. Pero más aún se llegó al extremo de que los grupos políticos que controlaban los cabildos hicieran uso de los dineros en beneficio propio.

El papel protagónico que jugaron los municipios en la recaudación de los impuestos ocasionó un grave problema económico para la administración pública estatal y por consecuencia a la administración pública federal. Al comenzar los municipios a retener el flujo de las contribuciones recaudadas en favor de su propio gasto público así como el desvío de dichos recursos públicos generó un déficit en las arcas públicas estatales, al menos en el caso del Estado de Guanajuato. Ante esta situación, la solución que se propuso para contrarrestar el municipalismo fue la abolición de muchos de los gobiernos municipales y la disminución de facultades en materia de recaudación fiscal, lo que en teoría contribuiría a aminorar la capacidad de los municipios en materia impositiva.

En su manifiesto de diciembre de 1824, el gobernador Montes de Oca señalaba que “la solución a las penurias de la hacienda estatal era elevar el espíritu público de las municipalidades”. Después fue más lejos y propuso que muchos de los ayuntamientos creados a la luz de la Constitución de Cádiz – recordemos que la misma obligaba en su artículo 310 a la creación de ayuntamientos en donde no los hubiere en poblaciones con más de mil almas- y a su vez disminuir su capacidad recaudatoria mediante el establecimiento de una burocracia fiscal del estado. Lo anterior era necesario pues la falta de recursos por

parte del gobierno estatal impedía que este cumpliera con sus obligaciones fiscales y además de colaborar con el gasto de la federación¹⁵.

1.1.6.2 LAS MILICIAS CIVICAS Y LAS COMPAÑÍAS AUXILIARES

El establecimiento de las milicias cívicas y de las compañías auxiliares, una de carácter municipal y la otra federal, pero ambas con el objetivo común de brindar seguridad en el estado de Guanajuato, trajo disputas entre ambas instituciones. La milicia cívica contemplada en el Reglamento para la Milicia Nacional de 1823 y reconocida por la Constitución de 1824, era una institución bajo el mando de los ayuntamientos, encargada primordialmente de la seguridad pública de los ayuntamientos del Estado de Guanajuato.

Por otro lado, las compañías auxiliares del Ejército Trigarante era una institución remanente de la guerra de Independencia, ya que fueron convocados por Agustín de Iturbide en 1821 para proteger el Bajío, estratégico por su riqueza minera, agrícola e industrial, de la que debía velar por la seguridad de las ciudades, campos y caminos. Contaban con fuero militar al ser una institución formalmente militar.

Al promulgarse la Constitución de 1824, la misma solo contemplaba una fuerza militar cívica y otra permanente, entendiéndose la misma como la fuerza pública encargada de velar por el orden público y las fuerzas armadas respectivamente. Lo anterior, sirvió de argumento a los cabildos y al Gobernador de Guanajuato para solicitar la desaparición de las compañías auxiliares ya que no estaban contempladas constitucionalmente.

Por su parte, el gobernador del Estado también respaldó la organización de los batallones y regimientos cívicos. Entre 1824 y 1826, Montes de Oca ordenó que se establecieran las milicias a lo largo y ancho del Estado de Guanajuato, que se reclutara a los varones de entre 18 y 40 años, que se eligiera a la plana mayor

¹⁵ Ibídem, pág. 277.

de los batallones y regimientos cívicos e incluso que se dotara de armas a los distintos destacamentos milicianos¹⁶.

Por su parte, los comandantes generales de las compañías auxiliares y el Ministerio de Guerra defendieron a las compañías auxiliares, exaltando su participación en la guerra de independencia, así como por su efectividad en la prestación de sus servicios tal y como lo afirmaba el General Mier y Terán¹⁷. Adicionalmente a lo anterior, las compañías auxiliares representaban la presencia del poder federal en contra de las entidades federativas tendientes a la autonomía, más concretamente al autoproclamado Estado Autónimo de Jalisco, que hacía peligrar la integridad Federal. Finalmente los cabildos y el Gobernador de Guanajuato lograron su cometido y las compañías auxiliares fueron desmovilizadas, aunque sus miembros siguieron contando con fuero.

1.1.7 LA CONSTITUCIÓN DE 1857

Respecto de la constitución de 1857, sigue la marcada tendencia federalista de respetar la libertad de los estados en cuanto a su régimen interior conforme lo estipulaba el artículo 33 de dicho ordenamiento constitucional, por lo que no establecía las competencias ni limitaciones del régimen municipal en el país, al que solo se refería en su artículo 40 respecto de la obligación de los ciudadanos de aportar a la conformación de los recursos que habrán de constituir el gasto público del municipio como del estado en que residieran.

Cada estado expidió su constitución y otorgó un tratamiento similar en lo tendiente al régimen interior del municipio, pero había un desconocimiento generalizado de lo que éste era, demostrado al otorgar la constitución de 1857 al municipio la calidad de un poder al establecer la existencia de cuatro poderes: legislativo, ejecutivo, judicial y municipal.

¹⁶ Ibídem, p. 279.

¹⁷ Idem.

La Constitución de 1857 fue innovadora al introducir la noción de municipio libre en el texto constitucional. Conforme a dicha Carta Magna, se otorgaba a los estados la facultad de reglamentar su régimen interior, en lo que se incluía la organización del municipio, bajo el principio de respeto a la soberanía de las entidades integrantes del pacto federal. Sin embargo la época posterior a la emisión de la constitución de 1857 fue árida en el desarrollo del municipio mexicano, ya que la dictadura de Porfirio Díaz se encargó de ejercer control directo sobre ellos mediante la implementación del sistema de jefes políticos que nulificaba la supuesta autonomía municipal. En la época porfirista, el municipio se caracteriza por ser una institución local supervisada por el jefe político, los cuales tenían injerencia directa sobre el municipio, haciendo engañosa la supuesta autonomía municipal.

Tena Ramírez manifiesta que:

“para acentuar la centralización y borrar toda autonomía municipal, el gobierno del Gral. Díaz agrupó en los ayuntamientos en divisiones administrativas superiores que recibieron los nombres de partidos, distritos, prefecturas o cantón. Los prefectos, de origen centralista, pues fueron instituidos por la Constitución de 1836, eran los agentes del gobierno central del Estado, cerca de la población de los distritos; no obedecían otras órdenes que las del gobernador y los medios que empleaban para conservar la paz y el orden eran a veces crueles e ilegales, su actuación hacía incompatible con cualquier asomo de libertad municipal. El odio que despertaban tales funcionarios fue uno de los motivos inmediatos de la revolución, la cual consagró entre sus principales postulador “el municipio libre”¹⁸.

¹⁸ Rendón Huerta Barrera, Teresita de Jesús, óp. cit. nota 1, p. 114.

1.1.8 EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION DE 1917.

1.1.8.1 LOS DEBATES DEL ARTÍCULO 115 FRACCIÓN II. EL MUNICIPIO LIBRE.

La Comisión Segunda de Puntos Constitucionales del Congreso Constituyente de 1917, integrada por los C. Paulino Machorro y Narváez, Hilario Medina, Arturo Méndez, Heriberto Jara y Agustín Garza González, presentaron a discusión el día 24 de enero de 1917 el dictamen emitido por la comisión en relación con el artículo 115 fracción II, el cual fue presentado en los siguientes términos:

“Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicana, representativa popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre, conforme a las tres bases siguientes:

...

II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la porción y término que señala la legislatura local. Los ejecutivos podrán inspectores para efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio, los conflictos hacendarios entre el municipio y los Poderes del Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establezca la Ley¹⁹”.

Uno de los principales puntos debatidos fue la libertad de hacienda municipal. Ya que ello significaba para sus críticos que el municipio pudiera disponer de los recursos que como autoridad hacendaria se allegara en perjuicio de los ingresos del Estado y la Federación. Así, hubo constituyentes que

¹⁹ Palavicini, Félix I., *Historia de la Constitución de 1917*, México, D.F, Edita Gobierno del Estado de Querétaro-Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana de la Secretaría de Gobernación, 1987, pp. 499, 502.

solicitaron que fueran los estados los que señalaran los ingresos que debía recaudar el municipio previa aprobación de su presupuesto de egresos los mismos.

En repuesta a lo anterior, los miembros de la Comisión Dictaminadora argumentaron que el municipio no podría hacer frente a sus funciones si no se le permitía reunir los recursos necesarios para realizar el gasto público en ejercicio de sus atribuciones, principalmente a la función de policía y la instrucción pública.

Al respecto el diputado Jara señala:

“No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente, tanto refiriéndose a personas, como refiriéndose a pueblos, como refiriéndose a entidades en lo general. Hasta ahora los municipios han sido tributarios de los estados, las contribuciones han sido impuestas por los estados, la sanción de los presupuestos ha sido hecha por los estados, por los gobiernos de los respectivos estados. En una palabra, al municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante, una libertad que no puede tenerse como tal, porque solo se ha concretado al cuidado de la población, al cuidado de la policía, y podemos decir que no ha habido un funcionamiento de una entidad en que este constituida por sus tres poderes²⁰”.

Continúa comentando el ilustre constituyente:

“No demos libertad política y restrinjamus hasta lo último la libertad económica, porque entonces a la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra carta magna con un bello capítulo y no se llevará a la práctica, porque los municipios no podrán disponer de un solo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del gobierno del estado (aplausos). Así pues, señores diputados, pido respetuosamente a vuestra soberanía os dignéis da vuestro voto por el artículo a discusión en la forma en que lo ha expuesto la Comisión. (Aplausos).²¹”

Hubo quien fue más allá y propuso que el municipio se limitara a recaudar impuestos de naturaleza municipal, deslindándose de realizar la recaudación de

²⁰ Ibídem, pp. 504, 505.

²¹ Ídem, pp. 504, 505.

los impuestos federales y estatales, librándose con ello de la injerencia de inspectores del estado y de la federación en perjuicio de la autonomía municipal.

Conforme a lo anterior el diputado Martínez Escobar señaló:

“...los municipios creo que deberán únicamente recaudar los impuestos municipales, los impuestos que pertenezcan directamente al municipio, uno que soy completamente liberal, quiero la libertad del municipio, es decir, que se establezca efectivamente la libertad municipal del Estado, pues es una libertad aparente la que aquí se establece. ¿Porque? Porque luego agrega más adelante la fracción II: “los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir las partes que correspondan al estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio”. Pues bien, el hecho de recaudar los impuestos, so solo municipales, si no del Estado, faculta al Estado para nombrar inspectores, para nombrar vigilantes de la actuación, y esa actuación del estado, nombrando vigilantes e inspectores en cuanto a la recaudación de impuestos, no significa otra cosa si no la intervención directa e inmediata del Estado sobre el municipio, máxime señores diputados, con la renovación periódica de los ayuntamientos, con motivo de las elecciones populares como origen de las mismas, de manera que a cada momento habrán inspectores y vigilantes de los Estados sobre el municipio, lo que solo significa subordinar los ayuntamientos al Estado²²”.

El diputado José Álvarez tomó la iniciativa de abundar respecto de dichos argumentos, señalando que la multiplicidad de oficinas recaudatorias propiciaría la confusión entre los contribuyentes y que los municipios no tenían facultad reglamentaria en materia impositiva, si no que sus ingresos los determinaba la legislatura estatal en ley. Así mismo hace énfasis en que para lograr la aspiración del municipio libre se debe le otorgar libertad económica a este. Ahonda más el diputado en cuestión señalando que el hecho mismo que el municipio tuviera que poner a consideración de la legislatura estatal su ley de ingresos y egresos era un impedimento para lograr una independencia económica real y una buena administración económica de los recursos municipales.

²² Ibídem pág. 509.

Señala el diputado Álvarez:

“Los municipios formaban sus presupuestos y los enviaban al gobierno, y allí se veían si se aprobaban o no. Esto es altamente inconveniente; por eso ahora, dándoles hacienda a los municipios y libertad para formar su presupuesto de egresos e ingresos, para que digan cuanto necesitan y cuanto pueden contribuir al estado, podemos formar el verdadero municipio libre; de otra manera el mismo estado sufriría graves perjuicios. Yo he preguntado al pueblo: ¿Por qué no viene usted a votar? Y me contestaron: “señor para qué, para que votamos si luego que elegimos alguno que nosotros queremos resulta que nada más están aquí de cuerpo presente, porque no puede poner ni policía, ni tener maestros de escuela; por que en lugar de tenerlos en una casa los tiene en un corral”, y esto no es solo en Michoacán, si no en todos los estados de la República. Esto es inconcuso, es indispensable, y si queremos que sea práctico, que sea una gran realidad la gran aspiración del municipio libre, démosle absoluta independencia económica²³.”

Hilario Medina manifiesta que “el municipio libre debe tener su hacienda propia, porque desde el momento en que su hacienda tenga un tutor, sea el estado o la federación, desde ese momento el estado deja de subsistir”. Señala que el municipio solo tendrá potestad para el ejercicio de los recursos que obtenga provenientes de impuestos municipales, más no en recursos que sean del estado o de la federación y en contraparte, ve favorable la figura del Inspector fiscal para que este verifique el envío de los respectivos recursos del municipio al estado²⁴.

Es de hacerse notar la importancia que cada orador da para que el municipio se allegue de recursos para que de esta manera pueda cumplir con sus funciones de institución y más aún de seguridad pública. El municipio contemporáneo a la Constitución de 1917, es un municipio que básicamente ejerce funciones recaudatorias y que sus funciones son de enseñanza y de policía. Es de notarse que a casi 100 años el municipio siga teniendo problemas para allegarse de recursos para poder realizar cada una de sus funciones, entre ellas la de velar por la seguridad de los ciudadanos.

²³ Ibídem pág. 513.

²⁴ Ibídem pp. 524, 525 y 526.

1.1.8.2 LA CONSTITUCION DE 1917

En el constituyente de 1917 se debatió sobre aspectos tan trascendentales como lo es el municipio libre. Ya contemplado como una institución que debía de tener libertad para ejercer sus atribuciones, en el debate sobre el dictamen presentado por el Proyecto Constitucional del primer jefe, hubo constituyentes que se pronunciaron en contra de que en el texto constitucional se utilizara la palabra libre como adjetivo del municipio. Ante ello fueron más los diputados que consideraron que para el municipio era indispensable contar con la libertad en el sentido de ser autónomo en el cumplimiento de sus facultades. El otorgamiento de dicha libertad estuvo rodeado de la cuestión fiscal principalmente, ya que uno de los puntos más debatidos fue que el municipio contara con los recursos suficientes para poder cumplir con sus atribuciones. Posturas como la de otorgarle la libertad financiera al municipio para que elaborara sus presupuestos de ingresos y egresos, recaudarlos, revisar su balance fiscal para que conforme al mismo determinara su capacidad de contribuir al gasto del estado y de la federación, eran las ideas más ambiciosas de una verdadera e integra idea de la autonomía del municipio.

En la actualidad, la política fiscal de nuestro país conlleva una situación económica totalmente inversa a la planteada: por largo tiempo el estado y la federación han sido los que han recaudado los ingresos y son quienes remiten “las asignaciones” a los municipios, y a cuyas participaciones deben adecuar su actuar.

La propugnada autonomía financiera del municipio, y con ello su libertad municipal, ha quedado a merced de la legislatura y del ejecutivo federal y local, que de acuerdo con su conveniencia política pueden aumentar o disminuir los recursos municipales. Atraída la atención al trascendental problema de la autonomía financiera, la asamblea nacional constituyente de 1917 en la agonía de

la discusión retoma otro aspecto de vital importancia para la libertad del municipio: la forma de resolver los conflictos de este con las autoridades del Estado.

1.1.8.3 REFORMAS CONSTITUCIONALES AL ARTÍCULO 115.

El artículo 115 constitucional ha tenido varias modificaciones desde su establecimiento de la Carta Magna el 5 de febrero de 1917:

1. La primera modificación tuvo lugar el 20 de agosto de 1928, en la cual se determinó un ajuste a la cantidad de legisladores locales en relación al número de habitantes de la entidad.
2. Una segunda reforma constitucional tuvo como objeto el establecimiento del principio de no relección en el aparato político, por lo que los integrantes del ayuntamiento, ya sean el presidente municipal, regidores y síndicos no podían reelegirse para un período inmediato, siendo aprobada dicha reforma el 29 de abril de 1933.
3. El artículo 115 fracción tercera establecía que los gobernadores de los estados debían de durar cuatro años en su encargo, hasta que el 8 de enero de 1943 se reformó esta disposición constitucional para que el mandato de los gobernadores pasara a durar 6 años, siendo esta la tercera reforma del precepto constitucional en cuestión.
4. El municipio fue pionero en el desarrollo político del país y en la igualdad de género, toda vez que la cuarta reforma tuvo lugar el 12 de febrero de 1942 mediante la cual se permitió el voto de la mujer en las elecciones municipales para votar y ser votada, secundando la quinta reforma del 17 de octubre de 1953 por la que las mujeres pasaron a gozar de la plena ciudadanía para ejercer derechos políticos.
5. La sexta reforma tuvo como objeto realizar las reformas necesarias para que el municipio pudiera cumplir con lo ordenado por el artículo 27 constitucional en materia de desarrollo urbano, conurbano y asentamientos humanos, para lo que debía de realizar acciones concertadas con la

federación, para lo cual se modificaron las fracciones IV y V de dicho precepto constitucional.

6. La séptima reforma del 6 de diciembre de 1977 buscó la pluralidad política introduciendo el principio de representación proporcional en los órganos de gobiernos municipal en municipios con población superior a los 300 mil habitantes.
7. La reforma octava del 3 de febrero de 1983 trajo consigo una de las más amplias reformas que haya sufrido el artículo 115 constitucional por el gran número de cambios que sufrió ese artículo entre las que destacan: un sistema de defensa ante la suspensión y desaparición de ayuntamientos, la revocación de munícipes, se reafirmó la personalidad del ayuntamiento en cuanto a su autonomía jurídica, se enumeraron los servicios públicos y las funciones que estarían a cargo del municipio exclusivamente, pero existiendo la posibilidad de que el estado lo apoyase subsidiariamente cuando fuera menester, se enumeraron los ingresos que habrían de ir directamente a las arcas municipales, se amplió la regulación en cuanto a lo referente a la representación proporcional y se normaron las relaciones de los servidores públicos con el Estado mexicano.

Al respecto señala Valencia Carmona:

“en 1983, cuando la reforma se produjo, el municipio mexicano había llegado a un estado de postración alarmante; por ello, la exposición de motivos de la reforma expresó que se proponía una “redistribución de competencias” para “entregar o devolver al municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con la función principal de esta institución, el gobierno directo de la comunidad básica”. Continúa diciendo Carmona Valencia: más adelante, se decía con la misma exposición de motivos que la centralización “había arrebatado al municipio capacidad y recursos”, por lo cual “indudablemente, ha llegado el momento de revertir la tendencia centralizada, actuando para el fortalecimiento de nuestro sistema federal”²⁵.

²⁵ Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 3, p. 152.

8. La reforma del 17 de marzo de 1987 dejó como materia exclusiva del ámbito municipal el artículo 115 pasando las disposiciones relativas a los gobernadores al artículo 116, además estableciendo la posibilidad de convenir entre esos dos niveles de gobierno para la prestación de servicios y funciones públicas.
9. La décima y última reforma de este artículo tuvo lugar el 23 de diciembre de 1999, cuando se reconoció al municipio el carácter de ámbito de gobierno, se precisó su autonomía jurídica y a las leyes orgánicas estatales municipales, una asociación entre municipios más amplia, reformulación en cuanto al desarrollo municipal urbano, ecología y planeación regional)

1.1.9 EL MUNICIPIO Y EL FEDERALISMO, LA FEDERALIZACIÓN Y LA CENTRALIZACIÓN POLÍTICA.

Una vez definido el pacto federal como sistema político para nuestro país por el constituyente de 1917, el federalismo se ha asentado si bien con sus altibajos como una institución política innegable en nuestro estado mexicano. Por otro lado, más que un federalismo, en nuestro país se ha experimentado la federalización, definiendo este concepto como la centralización política por parte del gobierno federal de múltiples atribuciones y facultades en detrimento de las entidades federativas y los municipios, mermando con ella la capacidad económica y administrativa de estos para poder cumplir con sus atribuciones.

Si bien bajo el sistema de facultades expresas la constitución otorga las facultades a que se han de limitar el actuar de la federación, esta ha extendido progresivamente dichas facultades y atribuciones mediante reformas constitucionales, convenios e incluso por la vía de hecho, teniendo como resultado una complejidad del ámbito federal y una marcada ineficiencia. Lo anterior deriva en una constante supervisión, control y hasta interferencia en la toma de decisiones de entidades federativas y municipios por parte de la federación.

José Chanez Nieto señala que: el gobierno y la administración federales tienen atribuciones expresas y las entidades federativas genéricas o reservadas. El numeral 124 del pacto federal determina: “las facultades que no están expresamente concedidas por esta constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”. La tendencia hasta ahora ha sido incrementar las de las autoridades federales al conferírseles las nuevas o por haber ido asumiendo estas mediante reforma constitucional, convenio o por vía de hecho, otras pertenecientes a estados y municipios. El resultado ha sido el aumento y complejidad creciente del ámbito federal y la elevación de su ineficiencia²⁶.

Ante la dificultad que implica esta centralización política y administrativa realizada por parte de la federación, se mismo se ha visto obligado a replantear una redistribución de competencias que significa transferir facultades a los municipios, con el problema que estos tampoco han querido asumir nuevas responsabilidades a fin de romper con la centralización política federal.

Por lo que para lograr un verdadero federalismo, donde estado y municipios sean actores de la vida política mediante el efectivo ejercicio de sus atribuciones se debe respetar su libertad y autonomía indispensable dotarlos de una capacidad económica que les permita ser asequibles las facultades que le son otorgadas en ley.

Continúa diciendo Chanez Nieto: “No obstante se insiste en la existencia de un proceso centralizados, de un fortalecimiento de las entidades federativas y dentro de estas los municipios. El respeto de la autonomía de las primeras y la libertad de los segundos, asegurar sean centros de poder, es indispensable para una efectiva transferencia de instituciones y atribuciones federales, acompañada de los recursos necesarios para poder cumplir con las atribuciones y hacer funcionar eficazmente tales instituciones. El estado federal conlleva la existencia de múltiples órganos con poder propio, con él se pasa a la pluralidad del poder

²⁶ Cfr. Chanez Nieto, José, *Política y Administración*, Guanajuato, Universidad de Guanajuato, 2006, pp. 128 y 129.

público. Significa la aparición de diferentes centros de poder en lugar de uno solo, como sucede en el unitario, por ello fortalecerlo es vivificar a los centros de poder constitutivos de la federación y no a un centro único ubicado normalmente, como en nuestro caso, en la capital de la República²⁷.

²⁷ Ibídem, pp, 130,131.

MARCO TEORICO I.II

1.2.1 EL MUNICIPIO. CONCEPTO GENERAL.

1.2.1.1 EL MUNICIPIO.

El vocablo municipio proviene del latín, siendo una palabra culta de ese idioma, compuesta de dos locuciones: el sustantivo *munus*, que se refiere a cargas y obligaciones, tareas, oficios, entre otras varias acepciones, y el verbo *capere*, que significa tomar, hacerse cargo de algo. De la conjunción de estas dos palabras derivó el término municipium que definió etimológicamente a las ciudades en las que los ciudadanos tomaban para si las cargas, tanto personales como patrimoniales, necesarias para atender lo relativo a los asuntos y servicios locales de esas comunidades²⁸.

Para la Real Academia de la Lengua Española el municipio es un “conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un ayuntamiento²⁹”.

Quintana Roldán define al municipio como “una sociedad necesaria, orgánica y total establecida en determinado territorio y que tiende con personalidad jurídica definida, a la realización de aquellos fines públicos que trascendiendo de la esfera de la familia no llegan, sin embargo, en la que se desenvuelven otras entidades de carácter político”³⁰.

²⁸ Quintana Roldán, Carlos F., *Derecho Municipal*, México, D.F., editorial Porrúa, 2005, pp. 1,2.

²⁹ Real Academia Española, página web, disponible en línea en <http://lema.rae.es/drae/?val=editor>, consultado el 15 de enero de 2013.

³⁰ Quintana Roldán, Carlos F. óp. cit., nota 28, pág. 1,2.

La Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato en su artículo 62 y el artículo 106 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, coinciden en señalar que el municipio es “una institución de orden público, base de la división territorial y de la organización política administrativa del Estado, constituido por una comunidad de personas, establecida en un territorio determinado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, autónomo en su régimen interior y con una libre administración de su hacienda”³¹.

Por otro lado José Alberto Garrone define al municipio como: “el conjunto de habitantes de una misma circunscripción jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un ayuntamiento o municipalidad”³².

El gran jurista mexicano Ignacio Burgoa Orihuela en su obra Derecho Constitucional Mexicano señala que “el municipio implica en esencia una forma jurídico política según la cual se estructura una determinada comunidad asentada sobre el territorio de un estado”³³.

El Diccionario de Investigaciones jurídicas de la Universidad Autónoma de México define al municipio como “la organización político administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados miembros de la federación”³⁴.

El municipio desde una definición técnico- administrativa es un ente público menor de carácter territorial y de base corporativa. Pero el municipio es un concepto social, una convivencia de personas, peculiarmente de familias,

³¹ Congreso del Estado de Guanajuato, Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, página web disponible en línea en: http://www.congresogto.gob.mx/uploads/ley/pdf/102/Ley_Org_nica_Municipal__Nueva_Decreto_27_8_PO_11SEP12.pdf, pp. 19, 20, 21, 22, 23, 26, consultada el 16 de enero de 2013.

³² Garrone, José Alberto, *Diccionario Jurídico Abeledo-Perrot*, 2da edición, editorial Abeledo Perrot S.A.E.I., Buenos Aires, 1993.

³³ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Sexta edición, editorial Porrúa, México, 1986.

³⁴ *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2002, p. 169.

asentadas en un mismo territorio para con plena conciencia de su unidad realizar en común los fines de la vida³⁵.

Considera Carlos F. Quintana Roldán que el municipio es una “institución jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que están regidas por un consejo o ayuntamiento, y que es con frecuencia la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de un Estado³⁶.”

1.2.2 LOS ELEMENTOS DEL MUNICIPIO

Si el municipio como ente existente tanto en la vida jurídica como en la vida real, requiere de presupuestos de los cuales adviene como órgano de gobierno.

Carlos F. Quintana Roldán advierte que los elementos fundamentales del municipio son los siguientes: el territorio o término municipal; la población, el gobierno, la relación de vecindad y la autonomía³⁷.

Por su parte para Salvador Valencia Carmona señala los elementos cuya presencia es necesaria en la institución municipal se puede enunciar de la siguiente manera: el territorio, la población, el gobierno, la capacidad económica y el fin que persigue³⁸. Así mismo, los elementos del municipio son susceptibles de ser clasificados conforme los criterios de la teoría del Estado, por lo que el territorio y la población son elementos previos al municipio; mientras que el gobierno, la capacidad económica y el fin serían los elementos constitutivos del mismo³⁹.

Si el municipio es un órgano natural, si a la vez, es un conglomerado o agrupación de seres humanos; y si, finalmente, constituye una entidad de carácter legal que deba ser administrada y gobernada, es evidente que precisa distinguir

³⁵ *Diccionario Jurídico Espasa*, Madrid, editorial Espasa Calpe, 1991, p. 661.

³⁶ Quintana Roldán, Carlos F., op. cit., nota 28, p. 1, 2.

³⁷ *Ibíd.*, p. 25.

³⁸ Valencia Carmona, op. cit., nota 3, p. 25.

³⁹ *Ídem.*

en el municipio tres aspectos definidos de manera marcada, consistentes el primero, en el territorio, en el cual se expresa materialmente; el segundo, en la población, llamada a formar una asociación natural de residentes sobre aquel territorio; y finalmente, en el gobierno, esto es, conjunto de cuerpos creados para administrar los intereses del grupo social constitutivo de este órgano de la vida local, y dirigir sus destinos.

Precisa, por lo tanto, analizar por separado tales aspectos, comenzando por el primero, esto es, por el territorio, asiento físico de la municipalidad⁴⁰.

1.2.2.1 EL TERRITORIO.

Quintana Roldán define al territorio como el “sustrato básico de la estructura, organización y funcionamiento de los grupos sociales, los que necesitan invariablemente una base territorial donde habrán de ejercer sus actividades”⁴¹.

J. Eduardo Andrade Sánchez considera al territorio del municipio como “el espacio físico sobre el cual se ejercen las potestades políticas y administrativas de las que está dotado como ente jurídico, así como el ámbito de validez de las normas que emite su órgano de gobierno o cualquier otro facultado constitucionalmente para ello”⁴².

Para Valencia Carmona el territorio es en las corporaciones comunales su elemento físico-material, entendiéndose por tal la extensión o ámbito superficial donde los órganos de la institución ejercen su dominio. Sin territorio no puede haber municipio. Continúa señalando Valencia Carmona que el territorio tiene dos funciones respecto de su territorio, la primera en sentido positivo donde el municipio tiene la facultad de llevar a cabo todos sus actos según sus facultades y atribuciones, y una segunda función negativa de carácter limitativo por que ningún

⁴⁰ Mascareñas, Carlos E. (director), *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Barcelona, Editor Francisco Seix, 1950, Tomo I, p. 745.

⁴¹ Quintana Roldán, Carlos F, *op. cit.*, nota 28, p. 149.

⁴² Andrade Sánchez, J. Eduardo, *Derecho Municipal*, México, editorial Oxford, 2006, p. 118.

otro cuerpo municipal puede ejercer sus competencias en territorio ajeno al propio.

Considero al territorio de un municipio como el espacio geográfico donde se asienta la población del municipio, delimitado por su ley orgánica respectiva, donde se asienta la población del municipio y dentro del cual puede ejercer sus atribuciones.

1.2.2.2 LA POBLACIÓN.

La población constituye uno de los elementos fundamentales del municipio, con un fuerte sentido de vecindad que es lo que caracteriza a la población municipal propiamente dicha.

Antonio María Hernández al hablar de población señala que “se trata de la base humana del municipio asentada en el supuesto físico que es el territorio. Constituye el elemento sustancial de la indestructible realidad sociológica formativa del municipio. Es inconcebible siquiera imaginar un municipio sin población, como un Estado sin población”⁴³.

Por su parte la Ley Orgánica municipal para el Estado de Guanajuato estipula en su artículo 10 que “son habitantes del municipio, las personas que residan habitual o transitoriamente dentro de su territorio.”⁴⁴

En este contexto la población es donde radica la base social del municipio, las relaciones de vecindad caracterizan el origen de la institución municipal. Sin la vecindad no es posible imaginar al municipio. Las necesidades que ella requiere tienden al bien común, que es el fin de la sociedad local. Irrumpen entonces con este elemento poblacional los caracteres fundamentales del municipio.

Al respecto Valencia Carmona refiere que la población, que es el elemento humano, se unifica alrededor del concepto de “lo vecinal”. Gramaticalmente la

⁴³ Quintana Roldán, Carlos F., op cit., nota 28, p. 168

⁴⁴ Congreso del Estado de Guanajuato, op. cit., nota 31, p. 2.

vecindad implica cercanía de personas y edificios para formar una agrupación mayor, que para hacer frente a sus necesidades se conjuntan socialmente para formar la población municipal⁴⁵.

La población del municipio es el elemento subjetivo sustancial sin el cual el municipio no existiría.

1.2.2.3 LA AUTONOMÍA MUNICIPAL.

Según Quintana Roldán, autonomía deriva de las palabras *Autos* que significa propio y *nómos* ley, es una voz que proviene del griego antiguo y significa la posibilidad de darse la propia ley. Según otra acepción, es la potestad que dentro del Estado puede ejercer alguna entidad para regir sus propios intereses, con las peculiaridades de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno que le son propios⁴⁶.

El Diccionario Jurídico Espasa Calpe define a la autonomía es un sentido muy amplio, pues entiende por autonomía privada “el poder de autodeterminación de las personas, que es el poder complejo reconocido a la persona para el ejercicio de sus facultades, sea dentro del ámbito de libertad que le pertenece como sujeto de derechos, para crear reglas de conducta para sí y en relación con los demás, con la siguiente responsabilidad en cuanto actuación en la vida social”⁴⁷.

Para Rafael de Pina la autonomía puede concebirse como la “potestad que dentro del Estado, pueden gozar las entidades políticas que lo integran, dentro de una determinada esfera territorial, y que les permite cuando la tienen la gestión de sus intereses locales por medio de organizaciones propias formadas libremente por los ciudadanos”⁴⁸.

⁴⁵ Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 3, pág. 27.

⁴⁶ Quintana Roldán, Carlos F., *op. cit.*, nota 28, p. 175.

⁴⁷ Espasa Calpe, *op. cit.*, nota 35, p. 101.

⁴⁸ De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael, *Diccionario de Derecho*, México, 34va edición, editorial Porrúa, 2005, p. 116.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de Jalisco en su artículo 1, otorga al municipio la calidad de autónomo en cuanto a su gobierno interior y en cuanto a la administración de su hacienda. Por otro lado, en el artículo 4 del mismo ordenamiento legal señala que los municipios carecen de superior jerárquico, estableciendo la independencia entre municipios y que no habrá autorizada intermedia entre el municipio y los Poderes Estatales⁴⁹.

En los mismos términos, la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato en su artículo 106, refiere que la autonomía municipal constituye la autoridad en el municipio, es independiente y no habrá autoridad intermedia entre este y el Estado. Así mismo en el artículo 2 dicha ley señala la autonomía del municipio implica la libertad en cuanto a su régimen interior se refiere y en cuanto a la administración de su hacienda⁵⁰.

En cuanto a la relación de los términos autonomía y libertad que conjuntamente se plasman en el las leyes municipales de Jalisco y Guanajuato, Robles Martínez advierte “que la Constitución sustituye el concepto de autonomía por el de libertad y así habla del municipio libre, término que recoge el más amplio y extenso contenido que se le pueda dar al concepto autonomía y todavía va más allá, esto es más rico y más completo”⁵¹.

Reynaldo Robles Martínez manifiesta que la libertad del municipio mexicano, no implica que este sea independiente, ya que está inmerso y regulado en dos órdenes jurídicos, el federal y el local, pero sin que ninguno de eso dos órdenes pueda alterar su esencia y características fundamentales, si no que por el contrario la refuerzan, la apoyan, la respetan y coadyuvan a hacerlas cumplir, esto determina la libertad del municipio desde el punto de vista que no está sometido ni al poder federal ni al poder estatal que coexiste al lado de estos con

⁴⁹ Congreso del Estado de Jalisco, Ley Orgánica Municipal para el Estado de Jalisco, página web disponible en línea en: http://www.e-local.gob.mx/work/resources/legislacion/Ley_Mun_JAL.pdf, consultada el 17 de enero de 2013.

⁵⁰ Congreso del Estado de Guanajuato, *op. cit.*, nota 31, p. 1, 30.

⁵¹ Robles Martínez, Reynaldo, *El Municipio*, sexta edición, México, editorial Porrúa, S.A de C.V., 2003, pág. 243.

su propia competencia, lo cual puede oponer para excluir cualquier intromisión, ya federal o estatal ⁵².

Alcides Greca resalta el ejercicio de la soberanía de la que la ciudad puede hacer uso para resolver la organización y problemas de su gobierno local, mismo que reside en el pueblo que vive en la comunidad, frase de la que desprende tres postulados sobre los cuales descansa la autonomía municipal:

- La municipalidad tiene el derecho de elegir entre sus propios ciudadanos a los funcionarios que hayan de aplicar sus propias leyes que son las de la localidad.
- La ciudad goza de facultades para definir su propia forma de organización a los fines de gobierno.
- La localidad tiene la facultad para determinar el fin o esfera de gobierno local, lo que supone el derecho de ampliar o restringir los poderes municipales según el criterio político imperante en la localidad⁵³.

Carlos Quintana Roldán, remite a la Declaración del Cuarto Congreso Municipal Interamericano, reunido en Montevideo en 1953, donde se definió que “la autoridad municipal se caracteriza por el reconocimiento en la Constitución Nacional: a) de la autonomía política, fundada en los principios democráticos; b) de la capacidad económica, con recursos adecuados para el cumplimiento de sus fines; c) de la administración propia de los servidores públicos locales”⁵⁴.

La autonomía se puede definir como la titularidad del municipio para poder gestionar y resolver todos los asuntos de carácter local mediante sus representantes elegidos democráticamente entre los miembros de su comunidad, los cuales tendrán dentro de sus prerrogativas la de organizar por medio de la reglamentación todos los ámbitos que a su competencia legal corresponda, así como la libre administración de sus recursos. La autonomía solo será plena si los municipios pueden acceder de manera sencilla y efectiva mediante sus

⁵² Ibídem p. 244.

⁵³ Quintana Roldán, Carlos F., op cit., nota 28, p. 101.

⁵⁴ Ibídem, p. 67.

autoridades legitimadas, ante los tribunales del Estado en defensa de su autonomía si le es vulnerada. Sin esta última facultad, el concepto de autonomía quedaría incompleto⁵⁵.

1.2.2.4 LA PERSONALIDAD JURÍDICA

Otro atributo que el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga a la figura municipal, es el de la personalidad, esto es la posibilidad de que el municipio sea sujeto de derechos y obligaciones. Al respecto Reynaldo Robles Martínez señala que la personalidad jurídica “es la aptitud de ser sujeto de derechos y obligaciones”. El municipio es una persona colectiva de derecho público, con capacidad de goce y de ejercicio, para realizar los actos jurídicos de su competencia, de tal manera que puede manejar su patrimonio libremente de acuerdo a sus necesidades⁵⁶.

Quintana Roldán dice que el derecho reconoce dos tipos de personas: “a) las denominadas físicas; y b) las llamadas colectivas o morales. La persona física para Miguel Acosta Romero “es el ente biológico humano con derechos y obligaciones, su capacidad de goce se les atribuye desde que es concebido y la ejercicio con la mayoría de edad y termina la de ejercicio con la interdicción, y ambas con la muerte; en tanto que las características o atributos de las personas físicas son tener un nombre, domicilio, estado civil, capacidad y nacionalidad”⁵⁷.

El Código Civil para el Estado de Guanajuato en su artículo 24 fracción I reconoce como personas morales a la nación, las entidades federativas y desde luego al municipio⁵⁸.

⁵⁵ Estrada Torres, Pedro, “Dos aspectos de la autonomía municipal: atributo y garantía institucional del municipio”, Aispuro Torres, José Rosas y Cienfuegos Salgado, David (coordinadores), *El municipio en Iberoamérica*, México, Editorial Laguna, S.A. de C.V., 2000, p. 65.

⁵⁶ Robles Martínez, Reynaldo, *op. cit.*, nota 28, pág. 249.

⁵⁷ Quintana Roldán, Carlos F., *op. cit.*, nota 28. 18.

⁵⁸ Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, *Código Civil para el Estado de Guanajuato*, página web, disponible: http://www.congresogto.gob.mx/uploads/codigo/pdf/6/Civil_con_Decreto_271_Derogaci_n_de_la_Secci_n_de_Condominios.pdf, consultado el 21 de enero de 2013.

Según la Enciclopedia Jurídica Mexicana, el término personalidad está íntimamente relacionado con el de persona, al que define como “la entidad dotada de existencia jurídica, susceptible de ser titular de derechos subjetivos, facultades, obligaciones y responsabilidades jurídicas”. La locución persona deriva de “*personare*”, revervar. En todo caso, entre los latinos el significado originaría de persona fue el de máscara. “*Persona*” designaba una careta que cubría la cara del actor cuando recitaba una escena. Poco después, “*persona*” pasó a designar al propio actor enmascarado: al personaje⁵⁹.

Así mismo, la Enciclopedia Jurídica Mexicana clasifica dos tipos de personas: las colectivas y las físicas. Refiere que existen personas singulares (personas físicas) y otras personas más complejas: las personas colectivas (comúnmente denominadas personas morales. Las personas colectivas son ciertas entidades (normalmente grupos de individuos) a las cuales el derecho considera como una sola entidad para que actúe como tal en la vida jurídica⁶⁰.

Respecto de la personalidad la misma se puede entender como la cualidad de la persona en virtud de la cual se le considera centro de imputación de normas jurídicas o sujeto de derechos y obligaciones.

Manuel Osorio por su parte considera que persona se refiere al ser capaz de derechos y obligaciones, aunque no tenga existencia individual o física, como las corporaciones, asociaciones, sociedades y fundaciones. Respecto de estas últimas manifiesta que sin duda para que exista su constitución y desenvolvimiento la concurrencia de dos personas físicas al menos, nombre que algunos juristas dan a las personas abstractas⁶¹. Por lo anterior concluye que la personalidad se refiere jurídicamente a la personalidad o personería representa la aptitud para ser sujeto de derecho⁶².

⁵⁹ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *op. cit.*, nota 34, p. 539.

⁶⁰ *Ibídem.* p.542.

⁶¹ Osorio, Manuel, *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, 1990, Editorial Helaste S.R.L., p. 569.

⁶² *Ibídem.*, p. 572.

1.2.2.5 GOBIERNO MUNICIPAL

Quintana Roldán considera como elemento fundamental de la corporación municipal al gobierno, mismo que entiende como un cuerpo de servidores públicos electos popularmente o designados conforme a ley según sea el caso, que tienen el encargo de dirigir y conducir las actividades propias del municipio a fin de cumplir los fines que le atribuye la mismas ley. Así mismo clasifica los tipos de gobierno municipal de la siguiente manera:

- Por comisión.
- Por órganos duales o binarios (alcalde-consejo),
- Por gerente (city manager);
- Por un prefecto unipersonal o delegado central.⁶³

El gobierno por comisión es un sistema que deposita la dirección y gobierno del municipio en un cuerpo colegiado de funcionarios, que reúnen en sí el total de facultades deliberante, ejecutivas y administrativas. El principio fundamental es aquí es la igualdad entre los integrantes de este cuerpo directivo a fin de evitar discrepancias internas que se traducirían en la falta de eficacia. Para Quintana Roldán este es el sistema que rige para el municipio mexicano porque el mandato constitucional establece que las facultades gubernativas y de administración a un órgano colegiado denominado ayuntamiento⁶⁴.

Por su parte Valencia Carmona señala que la potestad o autoridad es la que constituye el gobierno, que se encarga de la dirección general de las actividades de los ciudadanos y de organizar los servicios que satisfagan sus urgencias, es también un elemento constitutivo del municipio⁶⁵.

⁶³ Quintana Roldán, Carlos F., *op. cit.*, nota 28, p. 203.

⁶⁴ *Ibíd.*, p. 208.

⁶⁵ Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 34, pág. 28.

Para Rendón Huerta, el Ayuntamiento es el órgano colegiado deliberante que asume la representación del municipio, de la vida local, de decisión y de reglamentación⁶⁶.

La Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato en su artículo 3 señala que el municipio será gobernado y administrado por un Ayuntamiento, cuyos miembros se elegirán por sufragio universal, mediante los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, de conformidad con la Constitución Política para el Estado de Guanajuato y al Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato⁶⁷.

En este caso, el ayuntamiento es el órgano colegiado y deliberante de elección popular directa, encargado del gobierno y la administración del municipio, integrado por un presidente, uno o más síndicos y el número de regidores que establezcan las leyes respectivas⁶⁸.

En el Estado de Guanajuato, conforme a la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, el artículo 25 de dicha normatividad ordena que los ayuntamientos estén integrados por un presidente municipal, uno o dos síndicos y un número específico de regidores, quienes gobiernan por un período de tres de años y deben resolver los asuntos de su competencia colegiadamente⁶⁹.

El Presidente municipal es el servidor público de elección popular, titular del ayuntamiento, el órgano que encabeza a la administración pública del municipio. Se le denomina también alcalde, edil o munícipe⁷⁰.

Al Síndico lo podemos definir como la persona que forma parte de un ayuntamiento y tiene a su cargo cierta rama de la administración pública del municipio⁷¹.

⁶⁶ Rendón Huerta Barrera, Teresita de Jesús, *op. cit.*, nota 1, p. 16

⁶⁷ Congreso del Estado de Guanajuato, *op. cit.*, nota 31, pág. 1.

⁶⁸ López Sosa, Eduardo, *Derecho Municipal Mexicano*, Toluca, México, Programa Editorial de la Universidad Autónoma del Estado de México, Chimal Editores, S.A. de C.V., 1999, p. 210.

⁶⁹ Congreso del Estado de Guanajuato, *op. cit.*, nota 31, pp. 7 y 8.

⁷⁰ Martínez Morales, Rafael, *Diccionario Jurídico Contemporáneo*, México, IURE Editores, S.A. de C.V., 2008, p. 645.

Otra definición de síndico es “la persona cuya función es cuidar de los intereses de terceras personas, asociaciones o compañías, cuando estas se lo hayan encomendado y actuar como su representante defendiendo sus derechos”⁷².

Por su parte la Real Academia Española señala que el regidor es el integrante del ayuntamiento, servidor público de elección popular y encargado de una rama de la administración pública municipal, según prevea la ley⁷³.

Si bien la ley dice que hay igualdad entre los integrantes del Ayuntamiento, para Rendón Huerta los integrantes del Ayuntamiento tiene estatus diferenciados, uno de sus integrantes preside el cuerpo colegiado, por lo que asume el papel ejecutor de las decisiones del propio ayuntamiento. Por su parte los regidores tiene como principal atribución constituir un cuerpo deliberante en atención a su número y finalmente, el síndico asume la representación de los intereses de la municipalidad⁷⁴.

En la misma postura, Adame García señala que el presidente municipal es el funcionario más importante del gobierno municipal puesto que sobre él recaen en mayor medida la responsabilidad de lograr una adecuada administración municipal. Además detenta la dirección política del municipio por lo que es decisivo para conciliar los grupos que conformen el ayuntamiento. Señala además que entre las funciones más importantes que detenta el presidente municipal la de tener el mando de los elementos de policía y cuerpos municipales de seguridad⁷⁵.

Así lo confirma la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, quien en su artículo 77 fracción XX confiere el mando de los cuerpos de seguridad

⁷¹ Ibídem, p. 780.

⁷² Durán Urrea, Margarita María y Amaya León, William, *Diccionario Hispanoamericano de Derecho*, Grupo Latino Editores LTDA, 2008, p. 2165.

⁷³ Real Academia Española, página web, disponible en línea en: <http://lema.rae.es/drae/?val=regidor4>, consultado el 15 de enero de 2013.

⁷⁴ Rendón Huerta Barrera, Teresita de Jesús, *op. cit.*, nota 1, pág. 16.

⁷⁵ Adame García, Jorge Carlos, *El derecho municipal en México*, México, editorial Porrúa, S.A de C.V. 2009, pág. 157.

pública y tránsito municipal al presidente municipal⁷⁶. El artículo 76 de dicho ordenamiento legal señala que son facultades del ayuntamiento:

I. En materia de gobierno y régimen interior:

...

b) Aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que expida el Congreso del Estado, los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal;

c) Designar anualmente de entre sus miembros, a los integrantes de las comisiones del Ayuntamiento;

i) Nombrar al secretario, al tesorero y a los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública municipal, a propuesta del presidente municipal, prefiriendo en igualdad de circunstancias a los habitantes del Municipio;

k) Celebrar convenios con los gobiernos Federal, Estatal o Municipal y auxiliarlos en las funciones de su competencia;

IV. En materia de Hacienda Pública Municipal:

a) Administrar libremente su Hacienda y controlar la aplicación del presupuesto de egresos del municipio⁷⁷;

Así mismo de manera expresa la ley municipal que rige en el Estado de Guanajuato señala que corresponde al Presidente Municipal proponer al Ayuntamiento el número de comisiones que estime necesarias y su integración, considerando las circunstancias subjetivas de los miembros del ayuntamiento para su conformación (art. 80). Dicha ley otorga a las comisiones la obligación de encargarse del estudio, dictamen y propuestas de solución a los asuntos de la administración pública municipal (art. 81), señalando que entre las comisiones

⁷⁶ Congreso del Estado de Guanajuato, *op. cit.*, nota 31, pág. 24.

⁷⁷ Ídem.

cuando menos se debe contar con la Comisión de Seguridad Pública y Tránsito (art. 83 fracc. III)⁷⁸.

Para Quintana Roldán, el municipio tiene las siguientes competencias y facultades de policías como mínimo:

- Vigilar e inspeccionar sobre el acatamiento de los ordenamientos municipales.
- Amonestar o sancionar a los infractores de la normatividad municipal.
- Organizar y supervisar a los cuerpos de seguridad pública y protección ciudadana que requiera el municipio.
- En general, dictar las medidas necesarias para lograr que exista un adecuado ambiente de seguridad y orden en la municipalidad⁷⁹.

Valencia Carmona se remite al significado etimológico del término ayuntamiento, para quien proviene del latín *adiuntum*, surgido de *adiungere*, juntar, unión de dos o más individuos para formar un grupo, de lo cual resulta que el ayuntamiento consiste en un cuerpo colegiado de carácter deliberante y naturaleza evidentemente democrática, en virtud de que toma sus decisiones por el voto de la mayoría de sus miembros⁸⁰.

Los ayuntamientos trabajan de dos maneras: en pleno o en comisiones. Se dice que sesionan en pleno cuando se reúnen la totalidad o mayoría de los integrantes del ayuntamiento para la discusión de los problemas del municipio. También conforman equipos de trabajo denominadas comisiones para supervisar y vigilar las actividades que desarrolla la administración pública municipal.

Las comisiones que generalmente se conforman en cualquier municipio son:

- Gobernación y Reglamentos.
- Hacienda y Patrimonio Municipal.

⁷⁸ Congreso del Estado de Guanajuato, *op. cit.*, nota 31, p. 24.

⁷⁹ *Ibíd.*, pp. 25,26.

⁸⁰ Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 3, p. 163.

- Obras y Servicios Públicos.
- Seguridad Pública y Protección Civil⁸¹.

1.2.2.5.1 LAS FUNCIONES MUNICIPALES.

Las funciones ejecutiva, legislativa y judicial son realizadas en el Estado mexicano, también podemos encontrar el ejercicio de dichas funciones por el municipio.

La función reglamentaria tiene como contenido a la norma, entendida como la regla imperativa y absoluta de carácter general, orientada al bien común.

La función ejecutiva tiene por objeto la aplicación de una norma a una relación jurídica, creando con ello ya sea un derecho, una obligación o situación subjetiva.

La función jurisdiccional tiene como finalidad la actuación y mantenimiento del orden jurídico.

Rendón Huerta señala que el poder estatal es indivisible, puesto que más bien lo que se divide son las funciones, situación que también trasciende en el ámbito municipal⁸².

Señala Adame García añade que la función pública es la capacidad de acción o la acción en sí misma, propia de los cargos u oficios atribuidos a los órganos de autoridad, contrario sensu se opone a la actividad privada que realizan los particulares. La clasificación clásica de funciones sustentada en las ideas de Locke y Montesquieu podemos distinguir tres: la función legislativa mediante la cual se crean normas de convivencia susceptibles de hacerse cumplir coercitivamente, la función ejecutiva también llamada administrativa por la cual se llevan a la práctica las normas, y por último la facultad jurisdiccional que

⁸¹ Congreso del Estado de Guanajuato, *op. cit.*, nota 31, p. 166.

⁸² Rendón Huerta Barrera, Teresita de Jesús, *op. cit.*, nota 1, pp. 304,305

principalmente se ocupa de resolver conflictos a través de una autoridad preestablecida para ese objeto⁸³.

Jorge Fernández Ruiz hace una crítica a la mezcla de funciones y servicios públicos contenida en la fracción III del artículo 115 constitucional. Señala que las funciones hacen alusión a actividades en las cuales la autoridad de desempeña fundamentalmente como autoridad, siendo indelegable el ejercicio de dichas funciones a los particulares, siendo el ejemplo típico la seguridad pública. En cambio los servicios públicos carecen del ejercicio de la referida potestad autoritaria y por ello puede ser concesionado a particulares, están más bien encaminados a satisfacer necesidades de la comunidad municipal, tal como se observa por ejemplo, en lo relativo a la recolección de basura⁸⁴.

Adame García define las características de la función que consisten en las siguientes:

- Es una manifestación del poder del Estado, implica el ejercicio de su imperio, esto es de su potestad de mando a la cual están sujetos los gobernados, independientemente de su voluntad.
- Es una actividad del Estado, de aquellos en los cuales este no puede renunciar sin dejar de ser lo que es, ya que perdería su capacidad centralizadora de la autoridad y su posibilidad de vencer cualquier oposición a su poder.
- Es unilateral, en el sentido que no supone la conjunción de voluntades para su perfeccionamiento. Basta la del Estado para que sea eficaz la función sobre los sujetos a quienes se extiende su poder.
- Es indelegable, por su propia naturaleza de actividad esencial, el estado no puede transferirla a otro para que la ejerza⁸⁵.

⁸³ Adame García, Jorge Carlos, *op. cit.*, nota 75, p. 152.

⁸⁴ *Ibíd.*, p.154

⁸⁵ Adame García, Jorge Carlos, *op. cit.*, nota 75, p. 157.

1.2.2.5.1.1 LA FUNCIÓN REGLAMENTARIA.

Para Rendón Huerta la función reglamentaria es la facultad de crear normas jurídicas de carácter general e impersonal, que legalmente se atribuye al poder ejecutivo o a los ayuntamientos. En el ámbito municipal es una función materialmente legislativa y formalmente administrativa. La potestad reglamentaria se caracteriza por:

- Es unilateral, toda vez que el órgano que la detenta, procede autoritativa e imperativamente prescindiendo de la voluntad de los particulares.
- Se atribuye a un órgano constituido unipersonal o colegiadamente.
- Entraña la emisión de órdenes normativas- no naturales ni de hecho- por la existencia de una volición minusvalente, creando obligaciones y sanciones para quien incumpla estas.
- El contenido material de esta función es amplio y circunscrito a la competencia que en el ámbito municipal se prestezca por leyes fundamentales⁸⁶.

Adame García menciona que el municipio no ejerce directamente la soberanía popular, porque sus actos no son legislativos formalmente y no generan leyes, toda vez que estas solo pueden provenir del poder legislativo, órgano constitucional a quien la soberanía nacional le otorga la función legislativa⁸⁷. Señala que no obstante lo anterior existen normas que sin ser emitidas por los órganos formalmente depositarios del poder legislativo participan formalmente de las características de la ley, es decir son abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas.

Para resolver la anterior cuestión la teoría jurídica ha distinguido entre los actos denominados actos formalmente y materialmente legislativos. Los primeros son aquellos realizados por órganos depositarios del poder legislativo, en cambio los segundos se caracterizan ser disposiciones de carácter general e impersonal.

⁸⁶ Rendón Huerta Barrera, Teresita de Jesús, *op. cit.*, nota 1, p. 306.

⁸⁷ Adame García, Jorge Carlos, *op. cit.*, nota 75, p. 157.

Por su parte Gabino Fraga menciona la necesidad de clasificar las funciones del estado en dos categorías: una primera categoría desde el punto de vista del órgano que las realiza, es decir adoptando un criterio formal, subjetivo u orgánico; y un segundo criterio objetivo o material, encontramos las funciones materialmente legislativas, ejecutivas y judiciales. Señala que normalmente coinciden el carácter formal y el carácter material, pero excepcionalmente puede no existir esa coincidencia y encontrarse con que un poder ejerce funciones que por su naturaleza no debieran corresponderles si se mantuviera la coincidencia del criterio subjetivo con el objetivo⁸⁸.

Señala Fraga que la función materialmente legislativa se caracteriza por ser un acto que crea, modifica o extingue una situación jurídica general, y parafrasea a Duguit quien la define como “todo acto emanado del Estado, conteniendo una regla de derecho objetivo”⁸⁹.

En el caso que nos ocupa los actos materialmente legislativos emitidos por el Ayuntamiento son los denominados bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos municipales, circulares y disposiciones administrativas de conformidad con el artículo 76 fracción primera incisos a) y b) de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato⁹⁰.

Adame García por su parte refiere que el Ayuntamiento tiene como instrumentos de su facultad reglamentaria al reglamento, circular o disposición administrativa, en el entendido que estas dos últimas se encuentran en un nivel jerárquico inferior al primero y por lo tanto no lo pueden controvertir ni substituir⁹¹.

Se puede definir a la disposición administrativa como las reglas emitidas por el Ayuntamiento a efecto de hacer factible el cumplimiento de los acuerdos y resoluciones por los particulares en particular de todos los habitantes del municipio. La circular por su parte se entiende como son reglas emitidas a los

⁸⁸ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 47va. Edición, México, D.F., editorial Porrúa, S.A. de C.V., 2009, p. 29.

⁸⁹ *Ibíd*em pág. 145.

⁹⁰ Congreso del Estado de Guanajuato, *op. cit.*, p. 19.

⁹¹ Congreso del Estado de Guanajuato, *op. cit.*, p. 161.

miembros de la administración municipal exclusivamente, con el objeto de asegurar la aplicación de las normas, acuerdos, decisiones y procedimientos que sean de competencia del ayuntamiento.

Señala Adame García que el Ayuntamiento en ejercicio de su actividad reglamentaria debe emitir normas que contengan disposiciones generales, los objetivos que persiguen y los sujetos a quienes se dirige la regulación, la manera como se organizarán y administrarán los ramos respectivos, la clasificación de las faltas y los tipos de sanciones administrativas; las atribuciones y deberes de las autoridades municipales, en general, todos aquellos aspectos formales o procedimientos que permitan la aplicación a los casos particulares y concretos de los principios normativos contenidos en la ley, cuando confieran funciones específicas a los municipios⁹².

Rendón Huerta considera que el gobierno municipal en uso de su facultad reglamentaria puede emitir distintos tipos de ordenamientos cuyas denominaciones han perdurado a través del tiempo y que denotan claramente su origen, estos son el Bando y el reglamento municipal propiamente dicho⁹³.

Por su parte Valencia Carmona manifiesta que el término bando municipal se debe a que en un principio alberga una serie de normas ha evolucionado hasta utilizarse en el sentido actual como sinónimo de reglamento. Señala que el empleo del término bando de policía y buen gobierno que el artículo 115 fracción segunda de nuestra máxima ley es en esencial el de reglamento. A este reglamento en materia de policía y gobierno lo define Nava Negrete como el ordenamiento de carácter de general que expidan las autoridades administrativas para preservar el orden, la seguridad y la tranquilidad públicos. Regula las actividades de la administración y de los particulares para asegurar esos objetivos, previendo las sanciones administrativas que corresponda aplicar a los infractores del mismo. Es un término del siglo pasado, donde el término “policía” se emplea aquí en el sentido amplio que el da el derecho público, refiriéndose a las actividades, tanto

⁹² Adame García, Jorge Carlos, op. cit., p. 158.

⁹³ Rendón Huerta Barrera, Teresita de Jesús, op. cit., p. 309, 311, 372.

de carácter preventivo como represivo, que tienden a asegurar o restaurar el *orden y la paz pública* en una ciudad determinada. Por su parte, el “buen gobierno” se refiere a que esas mismas actividades deban tener como finalidad beneficiar los intereses de los ciudadanos en lo general o incluso cuando así proceda a su particular provecho⁹⁴.

Para Rendón Huerta, desde un punto de vista formal, el reglamento es una decisión ejecutoria tomada por el poder ejecutivo y, desde el punto de vista material, se caracteriza por contener disposiciones de carácter general e impersonal que se oponen a ello, a los actos administrativos no reglamentarios. Por consiguiente se puede decir que, desde el punto de vista material, el reglamento es un acto de naturaleza legislativa y desde el punto de vista formal de naturaleza administrativa⁹⁵.

El ayuntamiento en su calidad de cuerpo deliberante, colegiado y materialmente legislador, tiene competencia para expedir reglamentos sobre las materias que son competencia de la municipalidad y para mejorar el desarrollo de las actividades atendientes a su régimen administrativo.

En el caso del Estado de Guanajuato, la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato establece que cualquier integrante del Ayuntamiento tiene la posibilidad de presentar al pleno cualquier las iniciativas reglamentos, *bandos de policía y buen gobierno*, circular o disposición administrativa de observancia general. El mismo artículo establece el proceso reglamentario o normativo municipal se compone de las siguientes etapas:

- Iniciativa.
- Dictamen.
- Discusión.
- Aprobación.
- Publicación.

⁹⁴ Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, p. 179, 180.

⁹⁵ Díez, Manuel, *Derecho Administrativo*, Editorial OMEBA, Buenos Aires, 1965, tomo I, pág. 226.

1.2.2.5.1.2 LA FUNCIÓN JUDICIAL MUNICIPAL

Para Gabino Fraga la función jurisdiccional del Estado consisten en la aplicación de la ley para la resolución de una controversia mediante un procedimiento preestablecido a fin de preservar el orden social⁹⁶.

Para Adame García la Jurisdicción se entiende como la función que tienen determinados órganos del Estado para resolver conflictos de trascendencia jurídica mediante determinaciones obligatorias para las partes y susceptibles de ejecución⁹⁷. La palabra jurisdicción proviene del término “*iuris*” y de “*dictio*”, que significan derecho y decir y por lo tanto su significado sería decir el derecho, básicamente para aclarar un litigio conforme a lo dispuesto en la norma y mediante una sentencia que debe cumplirse forzosamente⁹⁸.

La justicia administrativa de rango municipal tiene su base en lo dispuesto en el artículo 115 fracción segunda inciso a) de nuestra Carta Magna, en el cual ordena a los municipios el establecimiento de órganos y medios de impugnación para resolver las controversias que se puedan suscitar entre la administración pública municipal y los particulares.

El artículo 21 de la Constitución Política, faculta a las autoridades administrativas –entre ellas a las municipales -a imponer sanciones por la violación de las leyes administrativas, las cuales bien consistir en sanción pecuniaria (multas) o privativa de libertad (arresto hasta por 36 horas), mismas que pueden ser apelables ante un órgano de carácter judicial e imparcial, que de acuerdo a las pruebas y circunstancias individuales de cada persona deban ser individualizadas.

Para Rendón Huerta la potestad sancionadora está íntimamente vinculada con el poder de policía, pues el carácter de este es inicialmente preventivo, la coerción

⁹⁶ Fraga, Gabino, *op. cit.*, nota 88, p. 51, 52.

⁹⁷ Ovalle Favela, José, *Teoría General del Proceso*, Sexta Edición, editorial Oxford, México, 2005, pág. 50.

⁹⁸ Adame García, Jorge Carlos, *op. cit.*, nota 75, p. 166.

y la represión policial solo son ejercitadas para restablecer el orden material alterado y para disciplinar a los infractores respectivamente. La policía no tiene una verdadera función jurisdiccional si no que más bien es administrativa, ejerciéndose el poder de policía mediante:

- Reglamentos que contengan prohibiciones y órdenes.
- Concesión de permisos y autorizaciones.
- La coacción o el uso de la fuerza pública.
- La represión o aplicación de penas⁹⁹.

1.2.2.5.1.3 LA FUNCIÓN EJECUTIVA MUNICIPAL.

Valencia Carmona considera que esta función del municipio se encuentra bajo la dirección del ayuntamiento y del presidente municipal junto con una serie de órganos, dependencias y funcionarios que conforman la administración municipal¹⁰⁰.

Así mismo, Martínez Cabañas refiere que la administración pública municipal se compone de un número determinado de órganos y funcionarios con el objeto de cumplimentar las funciones sustantivas y adjetivas de la municipalidad. Señala que la estructura municipal depende en mucho de la corporación municipal de la que se esté hablando, pues habrá una administración sencilla en municipios rurales en los que solo baste un secretario, tesorero y un *comandante de policía*, será compleja en municipios populosos que requerirán de direcciones, dependencias y unidades administrativas. A medida que los recursos humanos, económicos y sociales de un municipio son mayores, como ya se dijo, la estructura administrativa se torna mucho más extensa¹⁰¹.

Eduardo López Sosa considera que el presidente municipal debe ejercer las atribuciones que la ley le encomienda por ser el representante político y

⁹⁹ Rendón Huerta Barrera, Teresita de Jesús, *op. cit.*, nota 1, p. 317.

¹⁰⁰ Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 3, p. 207.

¹⁰¹ Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 3, p. 221-222.

encargado de ejecutar los acuerdos del Ayuntamiento, el presidente echa mano de un aparato administrativo formado por dependencias y unidades encargadas de atender los distintos aspectos de la vida municipal¹⁰². Igualmente señala que existen tres elementos que conforman la administración pública municipal:

- a) Elementos personales: Para integrar los órganos de la administración, encargados de realizar las actividades municipales, se requieren seres humanos a quienes se les denominado servidores públicos.
- b) Elementos materiales: Son el conjunto de bienes muebles o inmuebles necesarios para realizar las actividades a cargo de la administración pública municipal.
- c) Elementos formales: Los constituyen los ordenamientos legales que regulan la estructura, funcionamiento, atribuciones y relaciones de los órganos encargados de la administración¹⁰³.

Adame García considera que dentro de la función ejecutiva municipal podemos considerar que son las funciones necesarias para el funcionamiento del municipio y la realización de las actividades del ayuntamiento en las oficinas que dependan de organismos desconcentrados o empresas de participación municipal son las que comprenden este rubro, considerando que la primera en importancia es la recaudación de las contribuciones puesto que es la que hace posible la realización de las demás atribuciones¹⁰⁴.

Por su parte Rendón Huerta señala que el ejercicio preponderante de la función ejecutiva y usualmente llamada función administrativa, corresponde a un órgano unipersonal, representativo y ejecutor llamado presidencia municipal, cuyo titular es evidentemente el presidente municipal o por tradición también llamado alcalde¹⁰⁵.

¹⁰² López Sosa, Eduardo, *op. cit.*, nota 68, p. 137.

¹⁰³ *Ibíd.*, p. 144.

¹⁰⁴ Adame García, Jorge Carlos, *op. cit.*, nota 75, p. 167,168

¹⁰⁵ Rendón Huerta Barrera, Teresita de Jesús, *op. cit.*, nota 1, p. 313.

Conforme la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, las atribuciones ejecutivas del presidente municipal se pueden agrupar bajo los siguientes rubros:

- Sancionar y publicar reglamentos.
- Coordinar las relaciones con las autoridades estatales o federales.
- Informar sobre el estado que guarda la administración pública municipal.
- Cumplir y hacer cumplir las disposiciones relacionadas con el municipio, tanto estatales como federales¹⁰⁶.

Una actividad propia de la función ejecutiva a la que Adame García da una importancia central es la de la seguridad pública, la cual considera se basa en la ejecución y cumplimiento de ley a efecto de preservar el orden público. Así mismo considera que la misma tiene por objeto preservar la vida, la integridad física y la tranquilidad de los habitantes del municipio mediante la prevención de conductas violatorias de los bandos de policía y buen gobierno principalmente¹⁰⁷.

Por otro lado existen actividades que realiza el municipio encaminadas a la prestación de servicios públicos. El servicio público se caracteriza por estar destinado a necesidades de carácter general de la población del municipio quien los puede proporcionar directamente o de manera indirecta mediante la concesión a particulares.

Así el artículo 115 fracción tercera fracción¹⁰⁸ tercera señala que el municipio tiene bajo su responsabilidad determinados servicios públicos y funciones aunque sin precisar ni una ni otra, y al que su correlativo el artículo 167 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato solo se refiere como

¹⁰⁶ Congreso del Estado de Guanajuato, *op. cit.*, nota 31, p. 314, consultada el 16 de enero de 2013.

¹⁰⁷ Rendón Huerta Barrera, Teresita de Jesús, *op. cit.*, nota 1, p. 168.

¹⁰⁸ Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, página web, disponible: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>, consultado el 24 de enero de 2013, págs. 79, 80.

servicios públicos, entre el que figura la función de seguridad pública y policía preventiva (inciso h) y fracción XIV respectivamente¹⁰⁹.

Coincide Eduardo López Sosa en dicho planteamiento al señalar que sin importar el tamaño o características de cualquier municipio, es necesario contar con un cuerpo de seguridad pública cuya función primordial es la de preservar la integridad y patrimonio de las personas, la tranquilidad y el orden público.

1.2.2.5.2 LA COOPERACIÓN MUNICIPAL

Para Valencia Carmona la prestación de servicios públicos municipales y personalmente agregaría la de prestación de funciones, está ampliamente ligado al tema de la cooperación intermunicipal. Señala que en México “ha privado la idea del municipio autosuficiente que es un obstáculo para la cooperación intermunicipal, de la que se pueden obtener posibilidades insospechadas”¹¹⁰.

Por su parte Luis Márquez Carbó hace un esfuerzo por clasificar las formas de cooperación municipal y señala que:

- Cooperación voluntaria, espontáneamente decidida por las autoridades municipales, en contraposición a la cooperación obligada, impuesta por los niveles superiores.
- Cooperación para un fin especial único o para objetivos múltiples.
- Cooperación para la realización común de una obra o para la instalación, explotación o prestación de un servicio.
- Cooperación para la creación de un ente público.
- Cooperación intermunicipal en contraste con la cooperación con entidades supranacionales¹¹¹. En este sentido, es necesario hacer referencia al hecho de que el artículo 69 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato que recién fue abrogada, ya hacía referencia en su fracción

¹⁰⁹ Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 3, p. 48.

¹¹⁰ *Ibíd.*, p. 222.

¹¹¹ Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 3, p. 222.

primera inciso s) a la posibilidad de que el ayuntamiento solicitara al Congreso del Estado la declaración de que se encuentra imposibilitado para la prestación de un servicio o ejercicio de una función para que el ejecutivo del Estado la asuma. Dicho inciso fue adicionado en la referida ley abrogada el día 17 de julio de 2001). La Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato vigente en iguales términos sigue reconociendo la posibilidad de dicha cooperación entre el estado y el municipio, excepto por que ahora la prevé en el artículo 76 de dicho ordenamiento.

1.2.2.5.3 HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL

Francisco de la Garza refiere que potestad tributaria llamada también poder tributario o poder fiscal, poder de imposición, es la facultad que tiene el Estado para establecer los tributos necesarios para realizar sus funciones¹¹².

Por otro lado, Adame García considera que la carencia de facultad impositiva por parte del municipio explica el hecho de que el Congreso del Estado sea quien deba calificar, revisar y en su caso aprobar las leyes de ingresos creadas por los ayuntamientos, aunque esto sea ilógico por ser el propio ayuntamiento quien sea consciente de la realidad económica y de la capacidad contributiva de los ciudadanos del municipio¹¹³.

El artículo 115 en su fracción cuarta establece en tres fracciones el régimen financiero e impositivo, así como de la libertad de hacienda municipal. A su vez, es de importante recalcar que la constitución política de nuestro país no otorga potestad impositiva a los municipios toda vez que su presupuesto de ingresos debe de ser aprobados por el Congreso del Estado. Por otro lado el presupuesto de egresos es aprobado por el ayuntamiento. De la comparación entre lo ingresado y lo ejercido y surge un documento que se denomina cuenta pública, el cual también detalla el destino que tuvieron los recursos ejercidos.

¹¹² Rendón Huerta Barrera, Teresita de Jesús, *op. cit.*, nota 1, p. 294-296.

¹¹³ Adame García, Jorge Carlos, *op. cit.*, nota 3, p. 142,143.

Con la reforma constitucional en materia municipal de 1983, el artículo 115 fracción IV, se otorgó a los municipios los ingresos derivados de la propiedad inmobiliaria tales como su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como el cambio en el valor del inmueble. Así mismo, los ingresos que obtenga el municipio por la prestación de los servicios públicos también conforma la hacienda pública municipal. Respecto de estos ingresos el artículo 115 en su fracción cuarta párrafo segundo señala que no se limitará a los estados para limitar dichas contribuciones, más sin embargo los estados aprueban las tarifas y cuotas aplicables a sus ingresos que provengan de la propiedad inmobiliaria.

Otro rubro importante, si no es que el más importante, es el de las participaciones federales, que por los montos recibidos es el ingreso más importante de los ingresos municipales.

Para Valencia Carmona la hacienda pública municipal se comprende de cuatro elementos: los ingresos municipales, los egresos municipales, el patrimonio municipal y la deuda pública municipal¹¹⁴.

El artículo 198 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato señala que la “hacienda pública municipal se constituye de los rendimientos de los bienes que pertenezcan al municipio, las contribuciones y otros ingresos que establezcan las leyes fiscales a su favor”¹¹⁵.

Igualmente Carmona Valencia divide los ingresos en tributarios y no tributarios. Considera tributarios los impuestos, las contribuciones especiales y los derechos. A los no tributarios corresponde los productos, aprovechamientos, participaciones y financiamiento. Por impuestos se entiende a las prestaciones en dinero o en especie que deben pagar las personas físicas o morales que se encuentran en la situación jurídica o hecho previsto en ley, puesto que dichos recursos contribuyen al gasto público¹¹⁶.

¹¹⁴ *Ibíd.*, p. 234

¹¹⁵ Congreso del Estado de Guanajuato, *op. cit.*, nota 31, p. 56, consultada el 18 de enero de 2013.

¹¹⁶ Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 3, p. 236.

Las contribuciones especiales son los tributos establecidos a cargo de las personas físicas o morales que se benefician directamente de obras públicas.

Los derechos por otra parte derivan del aprovechamiento de bienes del dominio público del municipio y de los servicios públicos brindados a la comunidad.

En cuanto a los productos, se entienden como contraprestaciones por los servicios que presta el municipio dentro del derecho privado, y por los ingresos que provengan por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado. Por último los aprovechamientos son los ingresos que obtiene el municipio y que no caben en ninguna de las anteriores clasificaciones¹¹⁷.

El presupuesto de egresos son el conjunto de erogaciones que realiza la corporación municipal para el cumplimiento de sus actividades. Anteriormente el presupuesto de egresos del municipio también debía de ser aprobado por la legislatura estatal, pero con el inconveniente de que esta pudiera modificarlo a su criterio, modificando el programa de trabajo del ayuntamiento, situación indeseable para los municipios y suprimida por la reforma del 3 de febrero de 1983.

En cuanto al patrimonio, se entiende como el conjunto de bienes, derechos e inversiones que el municipio posee a título de dueño. Quintana Roldán lo define como los bienes materiales e inmateriales que le pertenecen o sobre los que tiene dominio el municipio¹¹⁸. La Ley Orgánica Municipal en su artículo 197 establece el patrimonio municipal se conforma de los ingresos, bienes tanto de dominio público como privado, derechos y obligaciones a favor del municipio, bienes, derechos y aprovechamientos así como deuda pública municipal¹¹⁹.

¹¹⁷ *Ibíd*em, p. 234, 235, 236.

¹¹⁸ Congreso del Estado de Guanajuato, *op. cit.*, nota 31, p. 383, consultada el 18 de enero de 2013.

¹¹⁹ *Ibíd*em, p. 56, consultada el 18 de enero de 2013.

Para Valencia Carmona la deuda pública municipal se entiende como el conjunto de obligaciones contraídas por el municipio, generalmente como resultado de una operación de crédito¹²⁰.

Adame García propone la siguiente clasificación de los ingresos:

- Ingresos ordinarios: Ingresos que los ayuntamientos reciben con regularidad a través de sus propios mecanismos y fuentes su propia características que permite prever los montos y la periodicidad.
- Los impuestos son las prestaciones en numerario o en especie que fija ley con carácter general y obligatorio a cargo de personas físicas y morales para cubrir los gastos públicos.
- Derechos que son las contraprestaciones establecidas por el poder público, conforme a ley en pago de un servicio cobrándolo en calidad de derecho público.
- Los productos, ingresos que percibe el municipio para actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de derecho público o por la explotación de sus bienes patrimoniales.
- Los aprovechamientos entendidos como los recargos, multas y los demás ingresos de derecho público no clasificados como contribuciones, productos o participación.
- Contribución de mejoras son las contribuciones que realizan directamente los particulares que se ven beneficiados directa o indirectamente por una obra pública¹²¹.
- Las participaciones federales son los ingresos derivados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en el cual se tiene previsto que los municipios reciban un 20% del monto que la federación otorga a los estados¹²².

¹²⁰ Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 3, p. 236.

¹²¹ Adame García, Jorge Carlos, *op. cit.*, nota 75, pp. 145, 146, 147.

¹²² Cámara de Diputados, Ley de Coordinación Fiscal, página web, disponible en línea en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31.pdf>, pág. 1, consultado el 22 de enero de 2013.

Por otro lado se puede considerar como ingresos extraordinarios todos aquellos recursos que derivan de circunstancias imprevistas, eventuales y fuera de control del municipio, y que por estas circunstancias su cálculo y periodicidad no son exactos. Según Adame García, entre los ingresos extraordinarios de la hacienda municipal podemos encontrar:

- Los subsidios, que pueden ser federales o estatales y son recursos que estos entes ponen a disposición de los ayuntamientos para completar recursos y patrimonio y para que les permitan cumplir sus responsabilidades legales.
- Los créditos, que son ingresos provenientes de terceros, principalmente de la banca comercial y de desarrollo para complementar las erogaciones¹²³.

1.2.2.5.4 LA COORDINACIÓN FISCAL.

La Constitución de 1917 mantuvo el régimen de libre concurrencia fiscal, siempre propensa a conducir en cierta medida a una anarquía fiscal. Varias reformas al artículo 73 de la Constitución: en 1934 tuvo lugar la reforma de la fracción X de dicho artículo para que el Congreso de la Unión legislara en materia de energía eléctrica. Por otro lado en 1973 se concreta la reforma que pasa a competencia de la federación el comercio exterior, las instituciones de crédito y las sociedades de seguros, así como la explotación o concesión de los bienes públicos señalados en el párrafo cuarto y quinto del artículo 27 constitucional. En cuanto al apartado 5 inciso a-f, se concedió a la federación contribuciones especiales en materia de energía eléctrica (se suprimió la fracción X reformada en 1934), tabacos labrados, gasolina y otros productos del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación; y explotación forestal. En 1949 se vuelve materia federal la producción y consumo de cerveza.

¹²³ Adame García, Jorge Carlos, op. cit., nota 75, p. 148.

Durante gran parte del tiempo, la federación fue quien en mayor medida logró la captación de la mayor parte de los recursos en materia impositiva, dejando a las entidades federativas y a los municipios un porcentaje menor de dichos recursos.

Para aminorar esa situación el Congreso de la Unión expidió la Ley de Coordinación Fiscal de 1978 y que entro en vigor el 1 de enero de 1980, por la que las entidades y los municipios “participan” del presupuesto federal en la proporción que una formula contable que se utiliza. Se denomina participaciones a los recursos que obtienen las entidades federativas y los municipios en un fondo general que establece la Ley de Coordinación Fiscal

Para Quintana Roldán “la Coordinación fiscal es mecanismo operativo de para evitar la doble e incluso triple recaudación, tendiente a eliminar cierta cantidad de tributos estatales y municipales para que predominen los federales, los cuales al recaudarse serán repartibles con los otros niveles de gobierno mediante dos grandes vertientes: coordinación en impuestos y coordinación en derechos”¹²⁴.

Para Valencia Carmona esta acción se vio motivada por el propósito esencial de promover la coordinación fiscal entre niveles de gobierno y que no se produjera la doble imposición, es decir que el contribuyente no se viera obligado a pagar el mismo impuesto a la federación, estado y municipio a la vez¹²⁵.

Después con las reformas de 1997 y 1998, se crearon fondos de aportaciones federales. Las participaciones para estados y municipios se integran en el denominado fondo general, que se constituye con el 20 % de la recaudación federal participable. De ese porcentaje se debe crear a su vez el Fondo de Fomento Municipal con el 1 %. A su vez la cantidad de participaciones federales del Fondo General los recurso a repartir entre los municipios nunca será inferior al 20% de lo que le corresponda a la entidad federativa, quien además debe de regular su distribución mediante ley expedida para tal efecto. Dichas

¹²⁴ Quintana Roldán, Carlos F., op. cit., nota 28, p. 402.

¹²⁵ Carmona Valencia, Salvador, op. cit., nota 3, pp. 240, 241

participaciones son en efectivo, sin condición e inembargables excepto para garantizar obligaciones contraídas por el municipio previa autorización del legislativo e inscritas en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de entidades federativas.

Los fondos de aportaciones federales se subdividen en:

- Educación básica y normal.
- Servicios de salud.
- Infraestructura social.
- Fortalecimiento de los municipios.
- Aportaciones múltiples.
- Educación tecnológica y de adultos.
- Seguridad pública de estados y el Distrito Federal.

1.2.2.5.5 LA COMISIÓN NACIONAL DE GOBERNADORES (CONAGO)

La Comisión Nacional de Gobernadores tiene sus orígenes primitivos como un organismo de oposición por parte de gobernadores de filiación partidista distinta a la del nuevo partido gobernante en la presidencia de la República.

Señala Alemán Velasco que los entonces gobernadores de Tlaxcala y Zacatecas, Alfonso Sánchez Anaya y Ricardo Monreal, ambos de procedencia perredista, de reunirse como un espacio para la discusión de ideas desde el punto de vista local. Posteriormente extendieron su invitación a los gobernadores de Guerrero y Veracruz por un lado, y por otro a los gobernadores del Partido Revolucionario Institucional para que se integraran a dichos trabajos¹²⁶.

¹²⁶ Alemán Velasco, Miguel, *La Revolución Federalista*, México, Distrito Federal, editorial Diana, 2004, p. 38.

Posteriormente se reconoce que es necesario un espacio de las mencionadas características pero a nivel nacional y se concede la iniciativa al estado de Sinaloa para que convoque a una reunión nacional de gobernadores, con el objeto inmediato de discutir el paquete fiscal federal. La reunión tuvo lugar el 10 de agosto de 2001, teniendo como resultado un documento denominado Declaración de Mazatlán, que hacía las veces de documento fundacional y posicionamiento de los gobernadores ante el paquete fiscal propuesto por el ejecutivo federal.

Posteriormente la Declaración de Cuatro Ciénegas y la Convocatoria a la Convención Nacional Hacendaria convergen en catorce principios enfocados a la reforma del sistema federal mexicano:

1. Federalismo cooperativo.- Necesidad de reforzar la colaboración y conjunción de acciones entre la federación, estados y municipios.
2. Federalismo deferencial.- Establecer las peculiaridades que prevalecen entre las distintas entidades federativas, que significan diferencia entre necesidades y posibilidad de desarrollo que dé como resultado una auténtica visión nacional, que permita aprovechar la riqueza y diversidad nacional.
3. Federalismo Gradual: Implica concertación jurídica, cultural, administrativa, económica y política.
4. Federalismo participativo: El estado Mexicano debe dar cabida a todos los integrantes del pacto federal en la discusión por la reforma del estado, llámese municipios, poderes, los ciudadanos, sociedad.
5. Equidad: Igualdad en el reparto de las aportaciones que realiza la federación.
6. Corresponsabilidad: Urgencia de implementar un marco jurídico que lo permita, pero sobre todo de los incentivos para que se establezcan las relaciones de cooperación que permitan el desarrollo de estrategias conjuntas entre los municipios, estados y federación y se integren en el desarrollo regional y nacional.

7. Solidaridad: Unidad de estrategia en las acciones a realizar frente a dificultades comunes, toda vez que la unidad que implica ser parte de la federación involucra a los demás miembros de los problemas que afronte una entidad o municipio particularmente.
8. Subsidiariedad: Apoyo entre los diferentes niveles de gobierno por el tiempo que se requiera, que se consolide con el consenso en cuanto a planes y proyectos de desarrollo que se traduzca en el desarrollo mismo de la unión.
9. Participación ciudadana: El sistema federal debe ser incluyente, serio y comprometido con estimular y lograr la participación ciudadana.
10. Claridad en la rendición de cuentas: Establecer mecanismos previo de instituciones y mecanismos que permitan la transparencia de gasto público, acceso a la información gubernamental y lograr la autonomía de los órganos fiscalizadores para evaluar la forma en como se ha realizado el gasto público.
11. Eficacia de la organización gubernamental y en la gestión pública: Buscar la complementariedad y eliminar la duplicidad de funciones para lograr la eficiencia de los servidores públicos, siempre buscando la consecución de objetivos comunes, logrando eliminar fricciones de atribuciones, funcionalidad y normatividad entre la federación, los estados y los municipios.
12. Contribuir al federalismo democrático mediante la convivencia de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial con las entidades federativas, que a su vez fortalezca la vida institucional mediante la definición de las competencias desde el orden normativo.
13. Asegurar la integridad territorial y la identidad nacional.
14. Promoción del desarrollo local y regional: Acceso equitativo a los recursos y apoyo para las regiones con menores servicios públicos y oportunidades para servir a la justicia social¹²⁷.

¹²⁷ Ibídem, pp. 55, 75, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 88, 90, 92.

1.2.2.5.6 LA SEGURIDAD PÚBLICA

La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública en su artículo segundo establece que la seguridad pública es *“una función concurrente por la federación, entidades y municipios, cuyo fines son salvaguardar la integridad y derechos de las personas, preservar libertades, el orden y la paz pública, la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción del individuo”*¹²⁸.

Adame García señala que la seguridad pública se caracteriza por:

- No ser un servicio público.
- No se puede concesionar.
- Es uno de los valores más preciados por los habitantes, puesto que les garantizan la libertad, integridad y el patrimonio.

Abunda al señalar que las capitales de los estados le corresponde a los estados brindar la seguridad pública e incluso en algunos municipios, acusando falta de capacidad técnica, administrativa y de recursos, por lo que no pueden organizar, equipar, reclutar, adiestrar y remunerar a los cuerpos de seguridad pública municipal y de tránsito, por lo que la entidad federativa es quien asume dicha función¹²⁹.

1.2.2.5.6.1 LA SEGURIDAD COMO JUSTIFICACIÓN DEL ESTADO.

Miguel Acosta Romero define al estado como la organización política y soberana de una sociedad humana establecida en un territorio, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de

¹²⁸ Cámara de Diputados. Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, página web, disponible en línea en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf>, consultada el 23 de enero de 2013.

¹²⁹ Adame García, Jorge Carlos, *op. cit.*, nota 75, p. 38

administración que persigue determinados fines mediante actividades concretas¹³⁰.

Para Jellinek, el Estado es la unidad de asociación dotada originalmente de poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio¹³¹.

De las anteriores definiciones se desprende un elemento esencial: el poder de dominación. Entendido el poder como la facultad de influir en la conducta de los demás, sirve también para explicar de usar dicha facultad para repercutir en la conducta de otras personas para lograr el respeto de un marco normativo en aras de la convivencia social.

Las personas al reunirse socialmente para lograr sus fines, necesitan de un orden que permite la convivencia armónica entre los miembros de la comunidad, mismo que logra estructurarse por el derecho. García Trevijano señala que el orden público es el mantenimiento de la seguridad y la tranquilidad públicas¹³². El orden público debe ser procurado mediante el orden jurídico y ambos deben de enfocarse a lograr la justicia entre los ciudadanos.

1.2.2.5.6.2 LA FUERZA PÚBLICA

El orden jurídico prevé el uso de la fuerza como recurso último y como previsor de orden social, idea que se define en el término “coerción”.

Precisamente, el monopolio del uso de la fuerza por parte del estado es tendente a impedir brotes de violencia que perturbe el orden social; por otro lado el derecho no es contrario a la fuerza, más bien la fuerza social organizada por el estado y sus agentes.

La fuerza es empleada para prevenir el empleo de la fuerza en la vida social de tal modo que el órgano comunitario es el único autorizado para usar la fuerza a la

¹³⁰ Cruz Torrero, Luis Carlos, *Seguridad Pública*, 2da edición, México, editorial Trillas, 2007, p. 55.

¹³¹ Ídem.

¹³² Ibídem, p. 58

que el derecho monopoliza. Para Max Weber, la concepción del Estado Moderno implica en gran medida la idea de la aprehensión del uso de la fuerza por el éste y que es lo que lo caracteriza, toda vez que el estado monopoliza los medios de dominación y administración por medio de:

- La creación de un medio impositivo fiscal.
- La formación de una fuerza militar central y estable.
- El monopolio de la creación y aplicación de leyes y el uso legítimo de la fuerza. A su vez la fuerza coactiva del estado es delimitada por que si bien el uso de la fuerza se realiza a través de los órganos de gobierno, el empleo de la fuerza debe ser legítimo, es decir encaminada a tutelar los intereses de los individuos de la comunidad¹³³.

1.2.2.5.6.3 PODER DE POLICÍA Y POLICIA.

Gerónimo Miguel Andrés Martínez define la facultad de policía, entendida como el conjunto de disposiciones, leyes, decretos, acuerdos, actos administrativos, ordenanzas, que tienen por objeto regular aquella actividad y organizar esa función, haciendo compatible su misión con los derechos públicos subjetivos, que en cada caso se reconozcan al individuo, y haciéndole coincidir con el interés general que persigue el Estado¹³⁴.

La palabra policía, deriva del latín *politia*, que proviene del griego *politeia*, que significa organización política, administración, que pertenece al gobierno de la ciudad¹³⁵. Si bien puede entenderse que tiene un significado relativo a la actividad política misma, en este caso al sistema político mexicano, el Diccionario Jurídico Mexicano señala que el significado *stricto sensu* es el referido a los cuerpos de seguridad pública encargados de la prevención e investigación del delito y las faltas administrativas en auxilio del Ministerio público y las autoridades judiciales, a

¹³³ Ibídem, p. 136.

¹³⁴ Andrés Martínez, Gerónimo Miguel, *Derecho de Policía (Policología y Seguridad Pública)*, México, Flores Editor y distribuidor, 2010, p. 138.

¹³⁵ Ibídem, p. 133.

mantener el orden público bajo los principios de seguridad, salubridad y tranquilidad.

Para Acosta Romero el concepto de policía se refiere a los cuerpos de policía encargados el respeto al orden y la vigilancia de todos los aspectos de la tranquilidad y el buen orden de un estado: así encontramos la policía preventiva, la policía judicial o las policías especiales encargadas exclusivamente de guardar y preservar el orden¹³⁶.

Rafael Bielsa señala que “el poder de policía siempre ha existido en el Estado, cualquiera que hay sido su naturaleza jurídica y la índole de sus funciones en punto a la realización de los fines sociales. Así ha tenido un carácter amplio de política interior (concepción originaria de la policía como gobierno), y luego ha sido una institución esencialmente administrativa, primero de administración jurídica del Estado, y luego de administración social”¹³⁷.

Henry Pratt Fairchild define a la policía como “función consistente en el mantenimiento del buen orden y cuidado material o moral que se aguarda en las ciudades y repúblicas, fundamentalmente mediante la observación de sus leyes y reglamentos”. Así mismo se refiere a los cuerpos policiacos como “el conjunto de agentes del estado que asume la obligación de mantener el imperio de la ley y el ordenen entre sus ciudadanos”¹³⁸.

Para Serra Rojas “la policía es un conjunto de facultades que tiene el poder público, para vigilar y limitar la acción de los particulares, los cuales, dentro del concepto moderno de estado, deben regular su efectividad con los deberes y obligaciones que les impone la ley y se funda en una finalidad de utilidad pública”¹³⁹.

¹³⁶ Ídem.

¹³⁷ Ibídem pág. 134.

¹³⁸ Ibídem, p. 133.

¹³⁹ Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, 2da. edición, México, editorial Porrúa, S.A. de C.V., 1961, pp. 687-690.

Por su parte Garrido Falla considera a la policía como el conjunto de medidas coactivas arbitradas por el derecho, para que el titular ajuste su actividad a un fin de utilidad pública¹⁴⁰. Para Serra Rojas el concepto de policía se relaciona con el concepto de orden, paz social y seguridad, indispensable para la vida social. A su vez le otorga dos acepciones:

- a) Policía será toda reglamentación inspirada en un orden público.
- b) En sentido estricto la policía orgánica que mantiene el orden material.

Juan Francisco Linares entiende la policía como la facultad restrictiva de la libertad individual en pos de una convivencia armónica. El término policía se usa para designar a los funcionarios que hacen cumplir el poder reglamentario que organiza, sobre el plano jurídico la vida en la ciudad¹⁴¹.

Villegas Villalbazo afirma que la misión de la policía es proteger la incomulidad e las personas, las cosas y la moral pública. Distingue entre tres tipos de policías:

- a) Las policías de orden.
- b) La policía judicial que lucha contra delincuentes profesionales.
- c) La policía de seguridad que está encargada de la seguridad pública de las ciudades¹⁴².

Para Jorge Olivera Toro la policía administrativa es “el conjunto de actividades normativas o materiales, de carácter restrictivo, que limitan la libertad individual, para asegurar el orden público”. Considera que la para limitar su actuar se someta a un orden jurídico que priorice la dignidad y la libertad de la persona¹⁴³.

Por su parte Andrés Martínez refiere que la policía administrativa abarca orgánicamente a todos los cuerpos del Estado dependientes del poder ejecutivo, encargados de prevenir infracciones y actos en contra de leyes administrativas. Identifica a los distintos tipos de cuerpos policiacos por exclusión, pues considera

¹⁴⁰ Cruz Torrero, Luis Carlos, *op. cit.*, nota 130, pp. 66,68.

¹⁴¹ Ídem.

¹⁴² Ibídem, p. 72.

¹⁴³ Andrés Martínez, Gerónimo Miguel, *op. cit.*, nota 134, p. 138.

que no debe confundirse la policía administrativa con la policía ministerial o anteriormente llamada judicial, aunque los dos depende de un régimen genérico que es el régimen de policía o poder de policía¹⁴⁴.

Las facultades de la policía administrativa han aumentado conforme aumenta la actividad del estado y se traducen en el conjunto de disposiciones, actos, actividad de los órganos del estado encaminados a preservar la salubridad, la tranquilidad y en general el orden jurídico y social.

Para Cruz Torrero la seguridad pública en relación con la función de policía, está íntimamente ligada al derecho penal puesto que aquella es uno de los sistemas de control social más efectivos y que tiene su origen en el derecho a castigar del estado. Dado que la pena tiene la función de prevención general y prevención especial desde una perspectiva de la seguridad pública implica todos los aspectos del control penal y con ello el de policía¹⁴⁵.

En ese mismo sentido coincide Andrés Martínez quien señala que hay áreas del derecho relacionadas con la investigación en materia policial como son:

- Derecho Penal.
- Derecho Procesal Penal.
- Derecho Administrativo¹⁴⁶.

Señala que las relaciones del derecho de policía con la ciencia del derecho y en particular con las ciencias penales es extensa. Incluso, encuentra un punto de cruce entre la política y la función policial que convergen en la llamada “política criminal”. Tomás Escobar define a la política criminal como “la rama de la ciencia política que tiende a sugerir cual es, entre las actividades desplegadas por el estado, la más apropiada a los fines de la prevención y la represión de la criminalidad¹⁴⁷”.

¹⁴⁴ Cruz Torrero, Luis Carlos, *op. cit.*, nota 130, p. 139.

¹⁴⁵ *Ibíd.*, pp. 105,106.

¹⁴⁶ Andrés Martínez, Gerónimo Miguel, *op. cit.*, nota 134, p. 134.

¹⁴⁷ *Ibíd.*, pp. 135, 136, 137.

Andrés Martínez manifiesta que desde la política criminal de un país y en correlación con medidas ejecutivas en materia policial, se puede producir el establecimiento del derecho de policía, el cual atendería el contexto jurídico de las corporaciones policiales de los tres niveles de gobierno por detentar cada uno atribuciones en materia de seguridad pública¹⁴⁸.

Francisco López Nieto y Mallo siguiendo la clasificación de André Bossard propone que las acciones propias de la función policial son:

1. Lucha contra la criminalidad mediante la prevención, investigación y represión de delincuentes.
2. La acción administrativa como eje preventivo de la delincuencia.
3. Información a las autoridades sobre los lugares de interés político, económico o social.
4. Mantenimiento del orden.
5. Primeros socorros a personas en peligro¹⁴⁹.

Las anteriores acciones a su vez deben de ser ejercidas con otros dos tipos de funciones:

- a) Las privativas de ellas.
6. Las de colaboración con la policía estatal.¹⁵⁰

¹⁴⁸ Ídem, p. 137.

¹⁴⁹ López y Nieto Mallo, Francisco, *La Policía Municipal*, 3ra edición, Madrid, España, editorial El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados (La Ley), pp. 79, 80.

¹⁵⁰ Ídem.

1.2.3 LA PREVENCIÓN DEL DELITO COMO ACTIVIDAD MUNICIPAL

1.2.3.1 DEFINICIÓN.

Prevención proviene del latín *praeventio*, que significa la acción y efecto de prevenir, tomar medidas precisas para evitar o remediar un mal¹⁵¹.

Luis Rodríguez Manzanera define la prevención como “conocer de antemano un daño o perjuicio, así como preparar, aparejar y disponer con anticipación las cosas necesarias para un fin¹⁵²”.

Por su parte, Francisco Pavón Vasconcelos delimita el término prevención como “acción y efecto de prevenir, lo que tiende a prevenir la realización de un acontecimiento o de evitarlos”.

La palabra de prevención entendida como vocablo propio de la política criminal comenzó a figurar en nuestro ordenamiento jurídico e institucional al crearse “La Comisión para la Prevención del Delito”, por el acuerdo número A/001/93, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de abril de 1993, según el cual se integrará por funcionarios de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y diez vocales elegidos del sector público, privado y social. Posteriormente por acuerdo A/004/94, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de junio de 1994 se transformó en Dirección General de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal¹⁵³.

Para Andrés Martínez el delito como factor nocivo de la sociedad, debe tener una materia especializada en combatirlo, la cual debe dividirse en dos momentos:

¹⁵¹ Andrés Martínez, Gerónimo Miguel, *op. cit.*, nota 134, p. 373.

¹⁵² Ídem.

¹⁵³ Diario Oficial de la Federación, ACUERDO número A/004/94, por el que se crea la Comisión para la Prevención del Delito, página web, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4708294&fecha=27/06/1994, consultado el 24 de enero de 2013.

- a) Uno de prevención, anterior al delito, mismo que debe de servirse de la criminología para establecer los medios que permitan disminuir el delito.
- b) El segundo es de represión, el cual ha de utilizar las penas y las medidas de seguridad para mejorar las condiciones de vida de la sociedad¹⁵⁴.

1.2.3.2 CLASIFICACIÓN.

1.2.3.2.1 PREVENCIÓN PRIMARIA.

Son un conjunto de medidas enfocadas a modificar las condiciones criminológicas del ambiente físico y social, a través de las decisiones políticas con efectos sociales, educativos y económicos e incluso urbanísticos y de estrategia. Para Cruz Torrero estos medios de prevención del delito son poco atractivos políticamente, pues políticamente hablando la compra de armamento, equipos, capacitación, salarios y en su caso la unificación de cuerpos policiacos en sistemas federales como el nuestro, los resultados serán mejores para lograr un impacto en la sociedad-electores¹⁵⁵.

Otras causas que señala dicho autor como factores que estancan el desarrollo de la función policial son el escepticismo que las corporaciones policiales tienen hacia la prevención científica, el desplazamiento del delito a otros lugares sin erradicarlo, autoridades que ignoran el saber policial, circunstancias que repercuten en la carencia de un servicio civil de carrera policial: ser policía no es una auténtica profesión, no existe el gremio de los policías, ni derechos colectivos, la adaptación a nuevas técnicas delictivas deriva de la rígida estructura policial y del desinterés por este tipo de profesión¹⁵⁶.

¹⁵⁴ Andrés Martínez, Gerónimo Miguel, *op. cit.*, nota 134, p. 379.

¹⁵⁵ Cruz Torrero, Luis Carlos, *op. cit.*, nota 130, pág. 107.

¹⁵⁶ *Ibíd.*, p. 107, 108, 109.

Otra perspectiva de la prevención primaria consiste en la actividad general consistente en el saneamiento social para evitar o reducir la incidencia de fenómenos delictivos¹⁵⁷.

1.2.3.2.2 LA PREVENCIÓN SECUNDARIA.

Cruz Torrero la considera como aquella que se destina a grupos y poblaciones de alto riesgo que conforman las denominadas subculturas o subgrupos y que por sus características particulares requieren atención especial porque su hábitat favorece conductas antisociales tanto por su entorno social como en su ser interno¹⁵⁸.

Así mismo, Reyes Calderón manifiesta que este tipo de prevención se caracteriza por ejercerse sobre aquellas conductas con probables tendencias a cometer actos delictivos¹⁵⁹.

1.2.3.2.3 PREVENCIÓN TERCIARIA

Su objetivo es evitar que personas que ya delinquieron reincidan en este tipo de delitos¹⁶⁰.

1.2.3.2.4 LA PREVENCIÓN PASIVA

Cruz Torrero señala que se caracteriza por la presencia de las corporaciones policiacas que es factor para inhibir a los delincuentes en la comisión de conductas antisociales protegiendo con ello el orden y bienestar social perseguido por el ordenamiento jurídico¹⁶¹.

¹⁵⁷ Andrés Martínez, Gerónimo Miguel, *op. cit.*, nota 134, p. 377.

¹⁵⁸ Cruz Torrero, Luis Carlos, *op. cit.*, nota 130, p. 109.

¹⁵⁹ Andrés Martínez, Gerónimo Miguel, *op. cit.*, nota 134, p.377.

¹⁶⁰ *Ibídem*, p. 377.

¹⁶¹ Cruz Torrero, Luis Carlos, *op. cit.*, nota 130, p. 109.

1.2.3.2.5 LA PREVENCIÓN ACTIVA

Para Cruz Torrero proviene del marco jurídico del Estado, específicamente de las funciones ejecutiva y legislativa que otorgan y cumplimentan el poder de policía respectivamente, pues restringen la libertad personal y detentan el ejercicio de la dominación coactiva de conductas antisociales¹⁶².

1.2.3.2.6 PREVENCIÓN DEFENSIVA.

Considera Cruz Torrero que Mediante la exclusión social del criminal busca generar miedo entre las población para disuadirlos de la comisión de delitos¹⁶³.

1.2.3.2.7 PREVENCIÓN EMANCIPADORA.

Este tipo de prevención a juicio de Cruz Torrero persigue la confianza en el actuar de la policía y la integración de la sociedad en labores de seguridad pública¹⁶⁴.

1.2.3.3 PRINCIPIOS DE LA PREVENCIÓN DEL DELITO.

1.2.3.3.1 PRINCIPIO JURÍDICO.

Conforme a este principio, el estado y los municipios combatirán los factores criminógenos y conductas antisociales, para lo cual desarrollarán políticas, programas y acciones en conjunto con la sociedad para que esta sea partícipe en la planeación y supervisión de las acciones a seguir pero también se

¹⁶² Ibídem, p. 110.

¹⁶³ Ibídem, p. 111.

¹⁶⁴ Ídem.

protagonista de una formación volitiva y cultural que estimule el respeto a la legalidad¹⁶⁵.

1.2.3.3.2 PRINCIPIO LÓGICO DE LA PREVENCIÓN.

Debe entenderse como una serie de actos continuos que permitan prepararse contra daños no seguros a fin de disminuir la posibilidad de que tengan lugar o que disminuya el daño causado¹⁶⁶.

1.2.3.3.3 PRINCIPIO POLÍTICO.

Entiende la organización y participación de los ciudadanos en la prevención del delito como un derecho ciudadano¹⁶⁷.

1.2.3.4 FACTORES PARA LA PREVENCIÓN DEL DELITO.

El Octavo Congreso de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito identifica como factores criminógenos:

- La pobreza, el desempleo, el analfabetismo, carencia de vivienda digna y accesible, educación y capacitación laboral deficiente.
- Falta de percepción a oportunidades sociales y aumento de la desigualdad social.
- Vida familiar disfuncional en medio de condiciones precarias.
- La adversidad social que enfrentan los emigrantes.
- La destrucción de la identidad cultural de origen, el racismo y la discriminación que repercute en el acceso al empleo y a los sistemas de salud.
- Acceso a los servicios públicos básicos.
- Dificultad a formarse una identidad propia dentro de la sociedad¹⁶⁸.

¹⁶⁵ Yáñez Romero, José Arturo, "Políticas públicas y función policial para municipios en México", en González Oropeza, Manuel y Salgado Cienfuegos, David (coordinadores), *El municipio en México*, México, Editorial Universidad Autónoma de Coahuila-La Laguna, 2007, p. 487.

¹⁶⁶ Ídem.

¹⁶⁷ Ídem.

Por otra parte, Cruz Torrero identifica como principales causas de la inseguridad a:

- El abuso del alcohol, las drogas y otras sustancias.
- El auge de la delincuencia organizada, especialmente en el tráfico de drogas y de artículos robados.
- Exposición por parte de los medios a la violencia, la desigualdad y la intolerancia¹⁶⁹.

Mención especial hace dicho autor respecto del tema de la violencia, al ubicarlo como un factor determinante para la comisión de delitos e indudablemente para obstaculizar la vida en común. La violencia generalmente es empleada para resolver conflictos por medios distintos a los que la sociedad ha diseñado y establecido para la resolución de controversias entre los ciudadanos. Para Karl Schborn la violencia es cualquier conducta dirigida a infringir daño – especialmente físico- a las personas o a sus propiedades, clasificándose como como conflictos: interpersonales, intergrupales, interorganizacionales, intercomunitarios e internacionales¹⁷⁰.

¹⁶⁸ Organización de las Naciones Unidas, “Octavo Congreso de las Naciones para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente”, página web, disponible en línea en: http://www.asc41.com/UN_congress/Spanish/8S%20Octavo%20Congreso/A_CONF144_28_REV1.pdf, consultada el 25 de enero de 2013.

¹⁶⁹ Cruz Torrero, Luis Carlos, op. cit., nota 130, p. 115.

¹⁷⁰ Ídem.

1.2.3.5 LA POLICIA COMO FACTOR PREVENTIVO DEL DELITO

Al referirse a la prevención policial Gerardo Laveaga refiere que la profesionalización de los cuerpos policiacos debe constituir la prevención del delito de carácter policial¹⁷¹.

Guillermo Cabanella propone que la prevención del delito por parte de los cuerpos policiacos requiere de medidas de seguridad enfocadas a actos dolosos u ocasionales que atenten contra el orden público, la paz ciudadano o el patrimonio público o particular¹⁷².

Andrés Martínez puntualiza que la prevención es confiada a los cuerpos de seguridad pública a fin de mantener el orden público, los cuales deben de estar debidamente preparados para hacer frente a criminales (sic) que perturben el orden público y de esta manera cumplir mejor con su cometido¹⁷³.

1.2.3.6 LA POLICIA MUNICIPAL EN LOS MUNICIPIOS DE MÉXICO COMO FACTOR DE PREVENCIÓN DESDE UN CARÁCTER PENAL.

Un punto de vista podemos encontrar en la llamada “prevención del delito” en México, del que Yáñez Romero dice de puede a su vez desglosar en tres dimensiones.

La primera dimensión corresponde a una perspectiva penalista de la prevención general del delito que asume que las instituciones públicas como la policía, y el sistema jurídico penal sancionador, Ministerio Público, cumplen con una función primitiva de inhibir la comisión de delitos ante la posibilidad de recibir un castigo, principalmente la privación de la libertad (entiéndase la cárcel)¹⁷⁴.

En esta tesitura Andrés Martínez señala que el control social de la delincuencia se logra a través de las leyes penales, los tribunales, centros de

¹⁷¹ Andrés Martínez, Gerónimo Miguel, *op. cit.*, nota 134, p. 377.

¹⁷² *Ibíd.*, p. 378.

¹⁷³ *Ídem.*

¹⁷⁴ Yáñez Romero, José Arturo, *op. cit.*, nota 165, p. 475.

readaptación social y cuerpos de policía en general y de la Secretaría de Seguridad Pública en particular, que tiene una función intimidatoria para el delincuente y de esta manera previenen la comisión de delitos¹⁷⁵.

La segunda dimensión señala que la prevención especial generada por las instituciones penales para que el infractor no cometa nuevos delitos, se logra tanto con la privación de su libertad así como con la sanción penal con la que será consiente de las consecuencias jurídicas penales que puede sufrir en caso de que cometa delitos¹⁷⁶. Esta segunda dimensión es la prevención programática, según la cual la prevención se busca desenvolver a base de programas más que de planeación, es decir la prevención será desarrollada a través de programas por parte de la autoridad desde un enfoque geográfico, para disuadir con su presencia a los delincuentes y en su caso detenerlos en flagrancia para que sean juzgados y sancionados¹⁷⁷.

Pero encontramos con una tercera dimensión a la que Yáñez Romero señala como “juridicista”: la idea de que cambiando las leyes se podrá cambiar la realidad: si se reforma la constitución o sus leyes orgánicas se logrará combatir la ineficiencia del ministerio público, para aminorar el secuestro se modificará el código penal o se crean grupos policiales especiales, para abatir la impunidad se reforma el modelo procesal penal. La tercera dimensión de la perspectiva preventiva del delito atañe a las circunstancias sociales el delito (como la pobreza, marginalidad y desempleo, por ejemplo), entonces se debe reaccionar con una prevención social adecuada a las circunstancias sociales predominantes que permitan disminuir el fenómeno delictivo¹⁷⁸.

Respecto de la participación ciudadana, o mejor dicho la participación vecinal, Andrés Martínez manifiesta que tiene por objetivo fomentar la participación de los vecinos de determinada área o zona para inhibir conjuntamente la delincuencia, es una estrategia que se agota con la percepción

¹⁷⁵ Andrés Martínez, Gerónimo Miguel, *op. cit.*, nota 134, p. 140.

¹⁷⁶ *Ibíd.*

¹⁷⁷ Yáñez Romero, José Arturo, *op. cit.*, nota 165, p. 476.

¹⁷⁸ *Ídem.*

particular de los vecinos del sentido del quehacer policial y de la delincuencia. Posteriormente esta novedad y se desgastan las relaciones policía-comunidad hasta que las necesidades de seguridad en otra zona provoca que la policía cambie de prioridad otras zonas. En ese sentido al ser la policía quien lleve a cabo la defensa social y de la armonía comunitaria es tendiente a provocar la violencia y abuso policial que muchas veces trasciende en la comisión de delitos por parte de los policías, muchas veces impunes¹⁷⁹.

Yáñez Romero critica la adopción de la dimensión penalista programática en las organizaciones policiales. En primer lugar se espera que la policía municipal adopte una postura preventiva del delito y de esta manera lo combata, pero su marco jurídico de la policía municipal es para funciones comunitarias y para la prevención de infracciones al bando de policía no de delitos. En una postura antitética, nunca se ha experimentado una acción comunitaria del ministerio público, quien tiene la facultad legal de combatir el delito, por lo que dicha función no se le puede pedir a la policía municipal desde esta perspectiva. Pero si le otorgaran atributos preventivos del delito conforme a una perspectiva de la policía de proximidad social, habría que ver si esta posición es integral, coherente, articuladora, a largo plazo, así como si cuenta con los parámetros de diagnóstico, seguimiento, revisión, evaluación y ajuste que permitan verificar los resultados obtenidos¹⁸⁰.

En primer lugar la prevención debe entenderse como una preparación contra daños futuros no seguros, buscando disminuir la posibilidad de que suceda o que las dimensiones del daño sean menores.

La política de una prevención debe operar desde una estrategia basada en la coordinación interinstitucional, mediante recursos específicos asignados, coparticipación de los sistemas de salud, educación, seguridad social, policía, procuradurías de justicia, protección civil, desarrollo social, para lograr la incidencia en los grupos sociales y zonas de alto riesgo infraccional y violencia.

¹⁷⁹ Andrés Martínez, Gerónimo Miguel, *op. cit.*, nota 134, p. 144.

¹⁸⁰ Yáñez Romero, José Arturo, *op. cit.*, nota 165, p. 477.

La naturaleza administrativa de la policía municipal en nuestro país la define por un fin primordial de prevención de faltas a los bandos de policía y buen gobierno. Si se logra que las policías municipales logren esa función entonces se logrará contar con una institución que realmente coadyuve a salvaguardar la convivencia pacífica ciudadana mediante el respeto del ordenamiento municipal.

Para Yáñez Romero deben ser cinco los puntos sobre los que se deben de gestionar la policía mexicana:

1. Una primera línea de trabajo enfocada al patrullaje, información y comunicación con la población, a fin de prevenir faltas a los bandos de policía y buen gobierno.
2. La segunda línea de trabajo policial preventivo es verificar el cumplimiento de las leyes administrativas policiales, así como remitir a los infractores de estas a las autoridades y mediante los procedimientos preestablecidos para tal efecto. Si se logra que la policía municipal logre la tranquilidad comunitaria, con su actuar seguramente inhibirá conductas delictivas.
3. Ubicar las zonas susceptibles a ser víctimas de delito y trabajar con los vecinos en recomendaciones para disminuir su vulnerabilidad al delito.
4. Coadyuvar con las instancias de procuración de justicia y con la ciudadanía.
5. Desarrollar métodos y procedimientos de control policial que inhiban las conductas delictivas de los agentes policiales para evitar que de protector pase a victimario de la sociedad¹⁸¹.

¹⁸¹ Ibídem, p. 481, 482, 483.

CAPITULO II

2.1 LA INICIATIVA DE MANDO ÚNICO POLICIAL

2.1.1 EL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

El sistema Nacional de Seguridad pública es un mecanismo de organización de la seguridad pública en México, entre los gobiernos federal, local y municipal conforme a las disposiciones dictadas en el artículo 21 de la Constitución política de nuestro país. La ley reglamentaria de dicho ordenamiento es la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece que se realiza por múltiples corporaciones policiacas establecidas para tal efecto, en este caso responsables de la aplicación de normatividad administrativa y la ejecución de penas.

El artículo 21 constitucional en correlación con el artículo séptimo de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece las atribuciones básicas del sistema, entre las que se pueden destacar:

- La formulación de políticas y estrategias en materia de seguridad pública y su posterior evaluación.
- Proponer, evaluar y ejecutar tanto el Programa Nacional de Procuración de Justicia, el Programa Nacional de Seguridad Pública y demás programas relacionados con la Ley de Planeación.
- Regular los procedimientos de selección, ingreso, formación, actualización, capacitación, permanencia, evaluación, reconocimiento, certificación y

registro de los servidores públicos de las Instituciones de Seguridad Pública.

- Determinar criterios uniformes para la organización, operación y modernización tecnológica de las Instituciones de Seguridad Pública.
- Favorecer la participación de los ciudadanos e instituciones académicas como coadyuvantes de la evaluación de las políticas de prevención del delito y de las mismas instituciones de seguridad pública¹⁸².

La ley reglamentaria constitucional en materia de seguridad pública en su artículo 10 fracción primera establece que jerárquicamente el Consejo Nacional de Seguridad Pública será el órgano superior. Así mismo establece la figura del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad pública como órgano ejecutor de las resoluciones del Consejo.

El entonces presidente de la República Ernesto Zedillo Ponce de León decretó la modificación al artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de noviembre de 2000 como parte de la transición política al gobierno nacional que encabezaría Vicente Fox Quesada a partir del día siguiente a la publicación del decreto en cuestión¹⁸³.

En dicho decreto se establecía la creación de la Secretaría de Seguridad Pública como la dependencia encargada de dirigir la política nacional en materia de seguridad pública, facultad que anteriormente detentaba la Secretaría de Gobernación y que conforme al decreto del 2 de enero de 2013 vuelve a asumir esa función para pasar a contar con la Comisión Nacional de Seguridad que reemplaza a la antigua secretaría de estado en la materia.

¹⁸² Cámara de Diputados, *op. cit.*, nota 128, pp. 3,4, consultado el 20 de enero de 2013.

¹⁸³ Diario Oficial de la Federación, "DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", página web, disponible en línea en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5283959&fecha=02/01/2013, consultado el 27 de enero de 2013.

Por otro lado, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece que se debe contar con una Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal la cual conforme los artículos 32 y 33 de dicho ordenamiento tiene funciones tales como :

- Proponer y aplicar políticas y programas para la cooperación de los municipios en materia de seguridad pública.
- Intercambiar experiencias y apoyo técnico entre los municipios.
- Colaborar con instituciones tanto del orden público como privado en la prevención del delito.
- Promover la homologación del desarrollo policial.

El pasado 17 y 18 de agosto de 2012 tuvo lugar en la ciudad de México un encuentro entre la sesión plenaria de la Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal auspiciada por la Federación Nacional de Municipios de México, donde se trataron principalmente los siguientes temas:

- Análisis y posicionamiento municipal en la propuesta sobre la reestructuración de los cuerpos policiacos en el país.
- Construcción de una agenda de trabajo que ofrezcan soluciones a las dificultades que enfrentan los municipios actualmente.
- Discusión, análisis y proposición de ideas para el mejor desempeño de las fuerzas policiales en el país, y diseño de estrategias conforme a las peculiaridades propias de cada región del país.

Entre los puntos que el presidente de la FENAMM propuso al pleno fueron:

- a) Solicitar al Congreso (de la Unión) que se mantenga el mandato del artículo 115 constitucional que establece la responsabilidad de municipios en materia de seguridad pública preventiva. Es importante mencionar que actualmente la función de policía aún es compartida por la autoridad municipal. En cuanto al carácter preventivo que se refiere, hemos visto que a la policía municipal básicamente le compete imponer el cumplimiento de los bandos de policía y buen gobierno y otras disposiciones de carácter

administrativo municipal, y de esta manera secundariamente de prevenir el delito.

- b) Apoyar el modelo policial subsidiario, que contemple la posibilidad de que mandos estatales asuman la seguridad pública mediante la celebración de convenios. En cuanto a este punto es de hacerse notar que el artículo 115 fracción III párrafo tercero faculta a los municipios a celebrar convenios entre sí o con la entidad federativa para la prestación de un servicio o función.
- c) Solicitar un diálogo de alto nivel para presentar las propuestas de los municipios para mejorar y fortalecer la seguridad pública municipal en las ciudades del país, y en especial una mesa con el presidente de la República, considerando que fueron excluidos de los foros relativos a la seguridad pública que se desarrollaron con anterioridad. Considero que aquí se denota el alto grado de centralización política por parte de la federación y en parte de los estados en la toma de decisiones, fenómeno que anteriormente denominamos como federalización de funciones.
- d) Exigir al (entonces) titular de la Secretaría de Seguridad Pública Federal que retire sus infundadas descalificaciones en contra de los gobiernos municipales del país¹⁸⁴.

2.1.2 LAS POLICIAS MUNICIPALES EN LA ACTUALIDAD.

Para Andrés Martínez, la evolución de la delincuencia en nuestro país se ha realizado progresivamente desde hace aproximadamente tres décadas, mientras la policía municipal opera bajo el mismo modelo y esquema de operación para mantener los bandos de policía y buen gobierno.

¹⁸⁴ Federación Nacional de Municipios de México, “Sesión Plenaria de la Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal”, página web, disponible en línea en: http://www.fenamm.org.mx/site/index.php/index.php?option=com_content&view=article&id=442%3AAsesion-plenaria-de-la-conferencia-nacional-de-seguridad-publica-municipal&catid=227&Itemid=125&lang=es, consultado el 26 de enero de 2013.

Además las policías municipales cuentan con una organización dispar pues la mitad de ellas cuenta con máximo 20 policías y las veinticinco corporaciones policiales más grandes concentran casi el 26 % de la totalidad de los elementos policiacos. El 88.5 % de las policías municipales de nuestro país disponen de menos de cien policías, los cuales si se dividen en turnos de ocho horas, dan un resultado de treinta y tres policías para proteger la población. Esta política policial anacrónica ha generado un deterioro en las policías municipales y estatales quienes han sido rebasadas por la delincuencia-organizada principalmente¹⁸⁵.

La profesionalización de los cuerpos de policía es limitada, el 70 % de los policías municipales tienen menos de 10 años de instrucción académica. La edad promedio de los elementos de seguridad pública es de 30 años, la mitad de ellos supera los 35 años, mientras que el 60.9% de ellos recibe un ingreso máximo de cuatro mil pesos al mes, lo que los hace susceptibles económicamente a la corrupción. Además 400 municipios ni siquiera tienen un cuerpo de policía propio¹⁸⁶.

Por otro lado, Andrés Martínez considera que los cuerpos policiales locales fueron convirtiéndose en vulnerables ante la delincuencia, debilidades que los criminales supieron aprovechar, tales como:

- Delitos menores que son soporte de delitos mayores.
- Insuficiencia de personal para lograr la rotación y reduzca la exposición de los agentes y sus familias ante los criminales.
- Limitación de las administraciones locales municipales a un período de tres años, lo que limita el fortalecimiento de las policías municipales.
- Insuficiencia de recursos económicos¹⁸⁷.

¹⁸⁵ Presidencia de la República, “Iniciativa de Mando Único Policial mediante la reforma del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, página web, disponible en línea en: <http://calderon.presidencia.gob.mx/iniciativas-de-ley/mando-unico-policial/>, consultado el 27 de enero de 2013.

¹⁸⁶ Ídem.

¹⁸⁷ Andrés Martínez, Gerónimo Miguel, *op. cit.*, nota 134, p. 865.

Ernesto López Portillo Vargas atribuye esa deficiencia institucional en las policías mexicanas al orden político imperante en nuestro país: un México que no fue capaz de establecer un régimen democrático y apegado al estado de derecho no puede crear por ende instituciones que actúen por y conforme a la legalidad, sirviendo más bien las instituciones policiacas como instrumento de las autoridades políticas en turno para beneficio propio¹⁸⁸.

La misma Constitución de 1917 tampoco aporta elementos para definir el ejercicio de la función policial, no es sino hasta 1994 cuando se establece la legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez como ejes a seguir¹⁸⁹.

En cuanto a las deficiencias internas, Lopez Portillo Vargas señala como principales retos de las policías en México:

“la carencia de criterios racionales de planeación que faciliten la administración y operación policial, presupuestos precarios, asignación de recursos sin criterios específicos, escasa remuneración salarial. Además de experimentar un constante cambio de personal entre una y otra institución policial a lo largo del país, disparidad y desproporción de la tasa de policías por habitante, carencia de sistemas de coordinación adecuados, estructura escolar, salarial y laboral no corresponde a las características constitucionales, sociales, profesionales y funcionales mínimas de nuestra sociedad y se observa una distorsión de tipo estructural en el modelo de seguridad pública¹⁹⁰”.

Es por ello que cualquier modelo policial que se pretenda imponer en nuestro país al menos debe de tener en cuenta que para que el mismo tenga existo debe de crearse un marco democrático como presupuesto de instituciones democráticas, siendo la democracia garante de las libertades del ciudadano y más que un límite al poder del estado y a su poder de policía, es más bien el fundamento de los mismos.

Además, hay que identificar las diferencias entre una simple reorganización de las policías a una reforma sustancial de fondo. La reorganización implica un

¹⁸⁸ López Portillo Vargas, Ernesto, *“La policía en México, función política y reforma”*, Instituto para la Seguridad y la Democracia, AC, página web disponible en línea en: http://www.insyde.org.mx/images/Policia_y_democracia.pdf, consultado el 17 de abril de 2013.

¹⁸⁹ Ídem.

¹⁹⁰ Ídem.

cambio normativo, orgánico, que no necesariamente transforma el quehacer policial y que se identifica con la tendencia a aplicar montos mayores a la seguridad pública, aplicación de exámenes a policías, equipamiento; pero que no influyen en cambiar la tendencia al aumento del índice delictivo, la inexistente prevención del delito o responder ante la ineficiencia del aparato penal mexicano¹⁹¹.

Pero para López Portillo Vargas una reforma policial de fondo y que se señale como integral y estructurada implica:

- a) Una reforma conceptual y legal: Modernizar el concepto doctrinal de policía, lo cual repercutirá en la definición de este en el marco legal.
- b) Renovación administrativa: Sistema externo de servicios técnicos de apoyo a la policía, encargado de la asignación de recursos humanos, materiales y financieros así como la evaluación de empleo de los mismos.
- c) Renovación profesional: Formación de cuadros académicos especializados en la formación de policías, con una estructura interna equilibrada en tres aspectos: conocimiento, habilidades, actividades.
- d) Renovación ciudadana: Implementación de una estrategia que identifique los valores, actitudes y opiniones que permitan reencontrarse a la sociedad y a sus policías.
- e) Colaboración internacional: Garantizar el cumplimiento por parte de policías de los estándares internacionales establecidos para tal efecto¹⁹².

Así mismo, la Iniciativa de Mando Único Policial del ex presidente Felipe Calderón veía como un obstáculo la existencia de 2,022 cuerpos policiacos provoca la multiplicidad de criterios, sistemas, métodos, procedimientos y acciones preventivas dispares. Por lo anterior, la existencia de solo 31 cuerpos de policías estatales, haría más práctica la función policía, así como el seguimiento,

¹⁹¹ Ídem.

¹⁹² Ídem.

resultados y manejo de la información en contra del delito, lo que a su vez traería consigo:

- I. El mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos como consecuencia del mejoramiento de la función policial.
- II. Frenar la evolución criminal en el país.
- III. Eficientar el gasto en seguridad pública.
- IV. Mejorar el perfil del policía municipal al de un elemento con formación académica, capacitación constante y profesional en el combate a la delincuencia.
- V. Dotar al modelo policial de un sistema con métodos y procedimientos homologados.
- VI. Coordinación entre instancias para un eficaz combate a la delincuencia y para protección de la ciudadanía.
- VII. Contar con una fuerza policial que permita el despliegue y cobertura territorial.
- VIII. Homologación de salarios para evitar la corrupción policiaca, grado de infiltración y despliegue territorial¹⁹³.

2.1.3 PERFIL ACTUAL DE LA POLICÍA MUNICIPAL

Para la prevención, investigación, persecución y sanción de los delitos, en el sistema jurídico mexicano existen dos competencias, una de carácter federal y otra local.

Corresponde a los gobiernos locales y municipales ser punto primario de contacto con la delincuencia para enfrentarla y para prevenirla, básicamente mediante la política y policía de proximidad social.

Andrés Martínez, en una clara interpretación penalista del ejercicio de la función policial municipal, señala que las autoridades locales se han enfocado de

¹⁹³ Presidencia de la República, *op. cit.*, nota 185, pp. 4,5.

atención a las faltas cívicas previstas en los bandos de policía y buen gobierno, lo que ha traído consigo un descuido en la atención primaria del delito y como consecuencia en un aprovechamiento de la delincuencia organizada en provecho propio. Sostiene que corresponde a la policía local el combate al narcomenudeo y en general el delito en etapas tempranas para evitar la articulación del hampa local y posteriormente de cuadros delictivos más sofisticados y violentos, siendo insuficiente limitarse a la aplicación de un bandos de carácter cívicos¹⁹⁴.

Monte Alejandro Rubido García coincide con la visión penalista de la función policial municipal así como en la observación relativa a que la delincuencia ha venido evolucionando hacia diversos esquemas de operación que rebasan a la policía municipal y a los cuerpos policiacos en general. Señala que en los años sesenta, la delincuencia tenía un carácter meramente patrimonial, en el que el delincuente evitaba enfrentar a las fuerzas policiales y era posible un modelo enfocado al orden social. Por su parte la década de los setenta se caracteriza por el permeo de la corrupción en las policías. En la década de los ochenta, es cuando comienza a tomar vigor el crimen organizado sobre todo en el contrabando, saliéndole al pazo una policía reactiva, con un modelo lineal, vertical, eminentemente punitivo. En la década de los noventa el crimen organizado expande su capacidad de organización, reclutamiento y corrupción, siendo el narcotráfico su eje articulador¹⁹⁵.

Ernesto López Portillo Vargas identifica hasta 30 problemas que enfrentan los cuerpos policiacos mexicanos, mismos que se resumen de la siguiente manera:

- Falta de conciencia sobre una función de estado que realizan, es decir, tienen la calidad de servidores públicos que precisamente sirven a la sociedad y le brindan seguridad.

¹⁹⁴ Andrés Martínez, Gerónimo Miguel, op. cit., nota 134, p. 864

¹⁹⁵ Rubido García, Monte Alejandro, "Discurso Pronunciado por el Secretario de Prevención, Vinculación y Derechos Humanos de la Secretaría de Seguridad Pública Federal", Comisión Nacional de Seguridad Pública- Secretaría de Seguridad Pública, disponible en línea en: www.ssp.gob.mx/portal/web/Appl, consultado el 20 de enero de 2013.

- Carencia de un sistema de evaluación interna que permita medir el desempeño de las corporaciones policiacas, así como identificar situaciones favorables a la corrupción de los policías.
- Falta de capacidad de respuesta inmediata ante situaciones específicas así como en cuanto al uso adecuado de la fuerza pública.
- Mantenimiento de prácticas policiales que son claramente ilegales y con las que se merma el fortalecimiento de las instituciones policiacas mexicanas, tales como la ausencia de un servicio civil de carrera, defensa legal y protección colectiva de derechos laborales.
- Poca rendición de cuentas ante otros poderes y ante la ciudadanía, así como nulos puentes de cooperación con esta última y con otras instituciones públicas y privadas..
- Incapacidad de mantenerse ajenas al ambiente político que trae consigo esquemas organizacionales transitorios y que chocan con un desarrollo policial propio y duradero a largo plazo.
- Ausencia de cadenas de mando claras y efectivas.
- Nula cultura institucional de prevenir el delito.
- No recolectan ni hacen uso de la información que les proporciona su quehacer diario policial, para generar información aprovechable en cuestión de faltas administrativas y áreas propensas a la delincuencia y con ello planificar la prestación de la seguridad pública¹⁹⁶.

Por otro lado López Portillo Vargas propone 15 soluciones ante dichos problemas, los cuales son posible de sintetizar en los siguientes postulados:

¹⁹⁶ López Portillo Vargas, Ernesto, *“30 Problemas de la Policía y 15 medidas para superarlas”*, Instituto para la Seguridad y la Democracia, AC, página web disponible en línea en: <http://www.insyde.org.mx/images/30problemaspolic%C3%ADayquincemedidas2.pdf>, consultado el 17 de abril de 2013.

- Establecer corporaciones policiales civiles enfocadas al servicio ciudadano y garantes de los derechos humanos.
- Formar una alianza entre las corporaciones policiacas y académicas para el desarrollo de políticas públicas en la materia, así como para formular cuadros que estén académicamente preparados para capacitar policías y para elaborar los planes de estudio que se requieran para tal efecto.
- Hacer uso de la tecnología y técnicas disponibles a fin de lograr un despliegue policial eficaz.
- Eficientar el uso de los recursos financieros, mismos que se deben emplear en la construcción de una policía comunitaria y garantice el goce de las prestaciones que dignifiquen la carrera policial.
- Abrir las instituciones policiales a mecanismos de medición del desempeño policial a fin de identificar las fallas, las cuales al ser mitigadas permitirán un mejor desempeño de la función policial, así como favorecer el establecimiento de un sistema efectivo de quejas¹⁹⁷.
-

Así mismo, para López Portillo los actores políticos también deben comprometerse a:

- No politizar temas e instituciones en materia de seguridad pública.
- Esforzarse en construir una policía consolidada en el servicio civil de carrera e incluida en la reforma del Estado.
- Permitir el establecimiento de medios de evaluación que genere un diagnóstico en materia de seguridad pública¹⁹⁸.

¹⁹⁷ Ídem.

¹⁹⁸ Ídem.

2.1.4 PROPUESTA DE UNIFICACIÓN DE LAS CORPORACIONES POLICÍACAS.

El 7 de marzo del 2008, el entonces Presidente de la República Felipe Calderón Hinojosa presentó la Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia, la cual contempla siete ejes:

1. Alinear las capacidades del Estado mexicano contra la delincuencia.
2. Prevención del delito y participación ciudadana.
3. Desarrollo Institucional.
4. Sistema penitenciario.
5. Combate a la Corrupción.
6. Tecnología.
7. Indicadores de medición establecidos con la sociedad civil¹⁹⁹.

2.1.4.1 DE LA ALINEACIÓN DE LAS CAPACIDADES DEL ESTADO MEXICANO CONTRA LA DELINCUENCIA

Considera al Consejo Nacional de Seguridad Pública como entidad rectora en la implementación de este primer eje de la estrategia, puesto que como órgano del Sistema Nacional de Seguridad Pública envuelve los tres órdenes de gobierno para operar:

- La coordinación operativa.
- Interconexión e interoperatividad de los sistemas de información.
- Evaluación y control de confianza y depuración de cuerpos policiales.
- Formación y profesionalización.
- Indicadores de medición.

¹⁹⁹ Comisión Nacional de Seguridad-Secretaría de Seguridad Pública Federal, “Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia”, página web, disponible en: http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/wlp.c?__c=fb1, consultada el 27 de febrero de 2013.

Este eje se pretende implementar mediante un nuevo modelo de actuación policial, que pretende prevenir el delito mediante la investigación, el análisis de la información, la operación por objetivos y la participación activa de la sociedad.

Un nuevo modelo ha empezado a operar mediante un el establecimiento de un mando único como mecanismo de coordinación que alinea las capacidades de operación de los distintos cuerpos policiacos federales, en la búsqueda de eficacia en el combate al delito, y evitando duplicidad de funciones para la atención de delitos como para la presencia territorial de la policía.

Conforme lo anterior, la Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia del entonces presidente Felipe Calderón, como primer eje denominado Alineación de Capacidades del Estado Mexicano contra la Delincuencia en concordancia con la Iniciativa de Mando Único Policial, contempla que la Policía Federal Preventiva, la Agencia Federal de Investigación, los agentes migratorios del Instituto Nacional de Migración y la Central de Inspección Fiscal y Aduanera, se encontrarán bajo un mando único a la par de la implementación de la homologación de procesos, procedimientos y protocolos de actuación, susceptibles de ser adoptados por estados y municipios para articular especialidades y potenciar capacidades²⁰⁰.

El esquema operativo de dicha política implica dos rubros:

1. Un aspecto territorial que implica la recuperación de espacios públicos mediante el establecimiento de condiciones mínimas de seguridad. Este más bien es un enfoque de prevención del delito basado en la proximidad social en espacios públicos que la delincuencia controla.
2. Combate a la estructura criminal tanto logística como operativa para desarticular organizaciones delictivas.

²⁰⁰ Comisión Nacional de Seguridad-Secretaría de Seguridad Pública, "De la Alineación de las Capacidades del Estado Mexicano contra la Delincuencia, Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia"; página web, disponible en: http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/wlp.c?__c=1037, consultada el 27 de enero de 2013.

Dicha estrategia busca dotar de facultades a la policía para recibir denuncias y realizar investigaciones de hechos presuntamente delictivos, a efecto de estar en condiciones de identificar a los presuntos responsables y reunir evidencia con eficacia y oportunidad para ponerla a disposición del Ministerio Público.

2.1.4.2 LA INICIATIVA DE MANDO ÚNICO POLICIAL DE FELIPE CALDERÓN.

La Iniciativa del ex presidente Fox de crear un mando único no prosperó. Posteriormente el entonces presidente de la república Felipe Calderón Hinojosa retomó la estrategia de mando único policial y presentó una iniciativa de reforma constitucional a fin de modificar a fin de sentar las bases para la implantación de dicho mando policial.

La iniciativa de mando único policial de Felipe Calderón fue presentada el 6 de octubre de 2010²⁰¹, reconoce que la función policial es una responsabilidad compartida por parte de los tres órdenes de gobierno, a fin de proteger la integridad, derechos, libertades, patrimonio de personas; así como la prevención y persecución de delitos y sanciones administrativas. Señala a la reforma constitucional de 1994 como antecedente directo en materia de coordinación entre los órdenes de gobierno para el desempeño de la función pública. Señala en la iniciativa el ex presidente Calderón, que hoy en día los esquemas de coordinación en seguridad pública que se erigieron antaño han sido rebasados por la delincuencia común y organizada.

Por otro lado manifiesta que en 2008 recién se habían aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública las bases para el funcionamiento del Modelo Nacional de Evaluación y Control de Confianza para las policías y las policías de procuración de justicia, lo que permitiría evaluar la selección,

²⁰¹ Presidencia de la República, *op. cit.*, nota 185, p. 12.

ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los cuerpos policíacos de los tres ámbitos de gobierno.

Menciona que en ese combate frontal librado contra el crimen organizado, no obstante que las policías municipales son las más próximas a la ciudadanía y a las que otorga carácter preventivo, las mismas han sido especialmente vulnerables a la cooptación, infiltración y corrupción de la delincuencia en general y de especialmente de la delincuencia organizada en particular cuando deberían de ser las encargadas de combatir la delincuencia común por su proximidad social.

Parte de esa vulnerabilidad la atañe a la falta de establecer criterios uniformes entre los más de dos mil cuerpos policíacos en nuestro país para el ingreso, capacitación y operación de los mismos y en general a su limitada operatividad por el reducido número de personal en el mejor de los casos, y a la falta de cuerpos de seguridad en el peor de los escenarios, pues claramente señala:

“solo 12 de los 31 estados tienen cuerpos policiales en todos sus municipios y más de 400 municipios en el país no cuentan con un cuerpo de seguridad público propio, mientras que casi el 90 % de los que sí tienen policía, disponen de menos de 100 elementos. Las 25 corporaciones más importantes concentran el 26 % del estado de fuerza”

Señala la Iniciativa de reforma constitucional en materia de seguridad pública, que para fortalecer a los municipios se le hacen llegar recursos financieros federales a través de tres ejes: el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP), del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN), y del Subsidio para la Seguridad Pública de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (SUBSEUM). Añade que a pesar de este esfuerzo (sic) por fortalecer las policías municipales la proporción entre los

delitos del orden federal y local siguen manteniéndose y no disminuyen, siendo la principal incidencia delictiva el robo.

Señala siete factores que resumen el deterioro de las policías municipales:

- 1) Falta de claridad para el establecimiento de un modelo policial claro, llevado más bien por prácticas inerciales.
- 2) La falta de cohesión institucional entre el gran número de policías municipales.
- 3) Carencia de uniformidad de criterios para la organización y funcionamiento.
- 4) Rezago en materia de capacitación.
- 5) Bajo nivel educativo de las policías: 2 % son analfabetas, 68.3 % cuentan con educación básica.
- 6) Inequidad en las condiciones laborales.
- 7) La desconfianza y señalamientos por parte de la policía municipal.

La iniciativa reconoce la falta en la claridad de la distribución de competencias, lo que ha propiciado la evasión de responsabilidades y permitiendo espacios para la impunidad.

Por lo anterior explicado, propuso el modelo de mando único policial subsidiario, conforme a los siguientes lineamientos:

- Se crean policías estatales que con base en una profesionalización logren crear confianza y apoyo social.
- Plantea una modificación propiamente administrativa de otorgar mando de todos los cuerpos estatales de seguridad pública al gobernador de la entidad. Este mando implica que el Gobernador pueda nombrar y destituir a los directores de seguridad pública municipales en aquellos municipios en los que la policía municipal no ha logrado su acreditación; siendo que si logra ser acreditada el presidente municipal puede solamente proponer al gobernador al director de

seguridad pública municipal o en su defecto el gobernador lo designara provisionalmente. Independientemente de lo anterior, el presidente municipal debe informar al gobernador de las necesidades en materia de seguridad pública municipal.

- Rige el principio de subsidiariedad, donde el régimen de gobierno más amplio no debe hacer lo que de gobierno más cercano puede hacer.
- El principio de corresponsabilidad, reconoce que los distintos cuerpos de seguridad tiene la obligación compartida de cumplir con lograr la seguridad pública de la entidad, así como apoyarse mutuamente, como forma para lograr el ejercicio y cumplimiento de la función policial.
- Reconoce que se deben conservar y desarrollar las policías municipales, siempre y cuando cumplan sus propósitos y funciones.
- Reconoce la importancia del capital humano.
- Establecer el servicio civil de carrera a fin de establecer la carrera policial como una verdadera profesión.
- Crear policías metropolitanas donde se involucre la seguridad pública de dos o más municipios.

Así mismo establece la figura de la “reacción inmediata”, consistente en afrontar las conductas delictivas desde el momento mismo en que se ejecutan, en un ánimo netamente operativo, ya que la investigación y persecución de los delitos es competencia de los ministerio públicos.

En concordancia con lo anterior, la reforma planteada por la Iniciativa de mando único de Felipe Calderón Hinojosa planteaba las siguientes modificaciones en el ámbito constitucional:

ARTÍCULO 21

A fin de establecer la reacción inmediata como sustancial para la operatividad de los cuerpos policiacos. Las distintas corporaciones

policiales se coordinarán y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que tendría las siguientes bases:

- a) ...
- b) Desarrollo institucional de las policías así como su procedimiento de acreditación.
- c) Los supuestos y procedimientos en que la policía federal asumiría el mando y conducción de las policías estatales, municipales o metropolitanas.
- d) Establecimiento de una base de datos criminalísticos.
- e) Prevención del delito.
- f) Fomentar la participación ciudadana en los procesos de evaluación de los programas de prevención y de las instituciones de seguridad en sí.
- g) Uso de fondos federales para los fines explícitamente planteados.

ARTÍCULO 73

Tocante al tema que implicaría una redistribución de competencias, en la fracción I.a XXIII se faculta al Congreso de la Unión para emitir las leyes reglamentarias a fin de establecer la distribución de competencias y coordinación entre los diversos órdenes de gobierno, las bases de operación del Sistema Nacional de Seguridad Pública para establecer y organizar los cuerpos de seguridad federales en relación con el artículo 21 de la constitución.

ARTÍCULO 115

- I. ...
- II. ...
- III. ...

h) La seguridad pública se prestará en base de los términos estipulados en el artículo 21 de la Constitución.

VII. Establece el supuesto de que las policías municipales acreditadas el presidente municipal puede proponer al director de seguridad pública municipal.

ARTÍCULO 116

VII. ...

Supone que la función de policía corresponde originariamente al Gobierno del Estado y el mando en el Gobernador, bajo las siguientes circunstancias:

- a) El gobernador nombra y remueve libremente al titular de la seguridad pública estatal.
- b) La policía estatal debe hacer cumplir la Ley General expedida para tal efecto y la del estado respectivo, para salvaguardar la integridad, bienes, derechos y libertades de las personas; preservar la paz y la seguridad pública así como prevenir la violencia y los delitos.
- c) El Gobernador debe garantizar la seguridad pública en su Estado y corresponder a los requerimientos de los Presidentes Municipales le hagan en la materia.

Para Juan Salgado Ibarra, investigador del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), dicha propuesta resume a su vez tres propuestas previas presentadas por otros tantos actores políticos:

- La propuesta de la entonces Secretaría de Seguridad Pública federal:
Un mando único centralizado y toma de decisiones para agotar los

problemas de coordinación, desde el mando unificado que recaería en la propia Secretaría, es decir una auténtica policía única.

- La propuesta de la Comisión Nacional de Gobernadores (CONAGO): Busca centralizar el mando de las policías en el gobierno estatal, a través en un mando único encabezado por el Gobernador.
- La propuesta del Sistema Nacional de Seguridad Pública-municipios: Busca que la participación en materia de seguridad pública sea una función donde coparticipen los distintos niveles de gobierno.

Sin embargo el también ex presidente Felipe Calderón Hinojosa pasó por alto cualquier modificación previa en el ordenamiento jurídico mexicano, pues pese a que la reforma constitucional promovida no fue aprobada designó de hecho a Ardelio Vargas Fosado como Comisionado de la Policía Federal Preventiva y al mismo tiempo Director de la Agencia Federal de Investigación, con lo que tendría su mando una fuerza policial compuesta por aproximadamente 40 mil elementos, bancos de datos compartidos y la expectativa de que los policías se conviertan en agentes del Ministerio Público²⁰².

Para Salgado Ibarra la centralización del mando policial no llega a significar la creación de un nuevo mando policial propiamente. Incluso puede ser contradictorio por un lado pregonar la subsidiariedad entre niveles de gobierno y por otro la tendencia a centralizar funciones, puesto que en primer lugar señala que si subsidiariamente el gobierno más amplio no debe hacer lo que el orden de gobierno más próximo a la ciudadanía puede hacer, entonces se contradice al restarle competencias al centralizar el mando policiaco.

En la misma tesitura dicho autor considera que si las policías municipales que logren ser acreditadas aun así tiene un mando único

²⁰²Castrillo Garza, Gustavo, 16 de diciembre de 2006, "Arranca en los hechos la Unión de AFI y PFP bajo el mando de Ardelio Vargas". *La Jornada*. Página web. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2006/12/16/index.php?section=politica&article=018n1pol>, consultado el 27 de enero de 2013.

centralizado en el Gobernador del Estado, sería cuestionable estimular que dichas policías mantuvieran su acreditación y entonces nos encontramos ante un dilema que deberán afrontar los gobiernos municipales²⁰³.

Por su parte Vicente Sánchez Munguía²⁰⁴, señala que los motivos que generan la propuesta del mando único se debe a tres motivos principalmente:

- 1) Los problemas de coordinación entre los numerosos cuerpos de policía.
- 2) Coyunturales niveles de violencia extrema y de inseguridad que se viven, principalmente derivada del narcotráfico y de la contienda entre organizaciones criminales dedicadas a dicha actividad (no olvidar los miles de muertos en nuestro país).
- 3) Potenciación de las capacidades para enfrentar el reto del crimen organizado y de la inseguridad mediante la centralización del mando policial, a fin de subsanar las deficiencias de las policías municipales y ganar efectividad.

Enfatiza que la Comisión Nacional de Gobernadores apoya el mando único centralizado en la figura del Gobernador, ya que les permite enfrentar a un crimen organizado que prácticamente los ha rebasado, pero también por que ganan poder, entendiéndose que ganan protagonismo político que significa acceso a mayores recursos públicos.

Reconoce la toma de control de diversos espacios territoriales por parte del crimen organizado, contexto en que las policías locales y municipales han sido corrompidas y son limitadas en su actuar frente a la problemática social en cuestión.

²⁰³ Salgado Ibarra, Juan, "El mando único policial", El Colegio de la Frontera, 10 de noviembre de 2010, página web, también disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=FsIYEAx1eeQ>, consultado el 30 de enero de 2013.

²⁰⁴ Sánchez Munguía, Vicente, "El mando único policial: la experiencia de Tijuana", El Colegio de la Frontera, 2010, página web, disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=Si8l2U1J9ug>, consultado el 30 de enero de 2013.

En cifras, señala que el 65 % de los municipios tienen menos de 30 agentes de policía, 400 de ellos no tienen un cuerpo de seguridad pública, solo 12 de las 32 entidades tienen policías en todos sus municipios; por otro lado es llamativo que 80 % de los homicidios atribuidos al crimen organizado se registran en 162 municipios de los cuales 6 estados concentran el 54 % de esos homicidios.

Por otro lado cuestiona seriamente la irregularidad institucional en cuanto al combate al crimen organizado y particularmente en materia de narcotráfico, lo que significa una falta de consolidación institucional para combatir tales ilícitos y augura pocas posibilidades de resultados al menos en el corto y mediano plazo, poniendo de ejemplo:

- La creación en 1997 de la Policía Federal Preventiva y su unión con la Agencia Federal de Investigación para dar paso a la Policía Federal.
- Lo que en un principio fue el Instituto Nacional contra la Delincuencia Organizada en el gobierno de Ernesto Zedillo, el cual posteriormente dio paso a la Fiscalía Especializada en la Atención de Delitos contra la Salud, organismos envueltos en sendos casos de corrupción y que a su vez dieron paso a la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada, y se agregaría a la lista que ahora esta última se llama Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada, al reformarse el artículo 3 inciso a) fracción tercera²⁰⁵.

Señala Sánchez Munguía que es indudable la potencial instrumentación de los cuerpos de seguridad pública y de los temas en seguridad pública con fines políticos, lo que pone en entre dicho el papel a

²⁰⁵ Diario Oficial de la Federación, "Modificación al Reglamento de la Procuraduría General de la República", página web, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5260683&fecha=23/07/2012, consultado el 30 de enero de 2013.

desempeñar por parte de los Gobernadores con las policías a su disposición en este tipo de situaciones²⁰⁶.

Por su parte Elena Azaola Garrido, coincide en la precariedad institucional de las policías municipales, lo que las hace propicias para la infiltración y corrupción por parte del crimen organizado, sin embargo añade que esta problemática no es exclusiva de los cuerpo de seguridad municipal, ya que es generalizado en las corporaciones de policía de todos los niveles e incluso en los órganos de impartición de justicia²⁰⁷.

Señala que son varios los factores que afectan el desempeño y solidez institucional de las policías municipales como son:

- La carencia de un marco jurídico es un factor que origina un clima de ilegalidad e institucionalidad en el actuar de las policías municipales.
- La sujeción de los cuerpos policiacos a la vida política del municipio, ya que el presidente municipal en turno impone uno o varios directores de seguridad pública durante su administración lo que resta consolidación a la corporación municipal.
- Poca inversión en capacitación y equipamiento para los policías municipales.
- Carencia del servicio civil de carrera en la policía municipal, que les genera incertidumbre personal y laboral en cuanto a ascenso en el trabajo.
- Señala la importancia de la relación cercana que se genera entre los ciudadanos y los policías municipales debido a la interacción que se genera. Lo anterior no necesariamente implica que las policías bajo el mando único generen arraigo en las zonas a vigilar.

²⁰⁶ Sánchez Munguía, Vicente, *op. cit.*, nota 196.

²⁰⁷ Azaola Garrido, Elena, "El papel de la Policía Judicial en la investigación de los delitos en la Ciudad de México", El Colegio de la Frontera, 2010, México, página web, disponible en <http://www.youtube.com/watch?v=JrzvI4FBtto>, consultado el 30 de enero de 2013.

- La centralización del mando policial como solución a la falta de coordinación entre cuerpos policíacos.
- La reforma de mando único policial, tiene un carácter marcadamente administrativo, sin generar un nuevo modelo propiamente.
- La concepción aislada de la seguridad pública, sin correlacionarse con el entorno social, educativo, económico, de vivienda entre otros, a fin de generar la expectativa en su conjunto de una calidad de vida²⁰⁸.

2.1.1.3 PRINCIPIOS DEL NUEVO MODELO DE POLICIA ÚNICA.

Para Andrés Martínez, el nuevo modelo de policía se rige los siguientes principios:

- Estrategia de prevención y combate al delito basada en la inteligencia policial.
- Formación de perfiles de policía.
- Controles de confianza para el ingreso, permanencia y ascenso dentro de los cuerpos de policía.
- Evaluación de control de confianza, mediante la aplicación de las siguientes pruebas:
 1. Psicométrica.
 2. Toxicológica.
 3. Médica.
 4. Patrimonial y entorno social.
 5. Poligráfica.
 6. Conocimientos básicos y técnicas de función policial.
- Establecimiento del servicio civil de carrera policial.
- Establecimiento de un vínculo permanente y dinámico con la sociedad²⁰⁹.

²⁰⁸ Ídem.

²⁰⁹ Andrés Martínez, Gerónimo Miguel, *op. cit.*, nota 134, pp. 1011,1013.

2.1.4.4 IMPLEMENTACIÓN DEL NUEVO MODELO POLICIAL DE MANDO ÚNICO.

La Dirección General de Coordinación y Desarrollo de las Policías Estatales y Municipales de la Secretaría de Seguridad Pública durante el sexenio de Felipe Calderón era la instancia encargada de la implementación del modelo de policía de mando único en el plano local, a fin de lograr su eficacia en el combate al crimen convencional y a la delincuencia organizada, lo cual pretende lograr bajo las siguientes premisas:

- Suma de las policías municipales locales al nuevo modelo de policía para homologar en un corto plazo sistemas, método y procedimientos con estándares internacionales. Para lo anterior debe de optimizarse los recursos materiales, financieros y humanos.
- Participar del combate a la delincuencia bajo el esquema de inteligencia policial.
- Adoptar el nuevo modelo de policía, bajo el ciclo básico que permite incrementar la capacidad de prevención y combate al delito. El ciclo básico se compone de cuatro etapas, las cuales son: planeación, captación, análisis y explotación de la información, las cuales se definen de la siguiente manera:
 1. PLANEACIÓN.- Diseño de estrategias para prevenir y combatir el delito, que incluye el despliegue policial, atención temática, definición de blancos, jerarquización de objetivos y capacidades técnicas de análisis y operación.
 2. CAPTACIÓN.- El insumo primario para la generación de inteligencia es la compilación de información, la cual las policías se deben allegar mediante los partes policiales, fuentes abiertas, denuncias ciudadanas y también desde sus áreas especializadas de investigación.

3. ANÁLISIS.- En esta etapa la información recabada sufre una depuración a fin de obtener los datos sustantivos que permitan definir objetivos específicos.
4. EXPLOTACIÓN.- Es realizada por unidades especiales en manejo de fuerza, aseguramiento de personas y cosas, detenciones, incursiones y manejo de equipos especiales.

2.1.4.5 CRÍTICA AL MANDO ÚNICO.

Ante la puesta en marcha de la política del mando único policial, algunos especialistas pusieron en tela de juicio la unificación de cuerpos policiacos, sobre todo porque las dos principales corporaciones policiales, la Policía Federal Preventiva y la Agencia Federal de Investigación, tienen funciones diversas como lo son la prevención del delito y la investigación de estos.

Al respecto, Raúl Benítez, investigador de la Universidad Autónoma de México, señala que el proyecto para la Policía Federal Preventiva, creada el 1998 por el entonces presidente Ernesto Zedillo, es todo un reto fusionarse con la AFI para crear una Policía Nacional, ya que realizan funciones totalmente diversas lo que podría implicar el fracaso de este proyecto. Para Arturo Arango, integrante del Instituto Ciudadano sobre la Inseguridad, sostiene que ve disfuncional la fusión por la divergencia de funciones que realiza cada cuerpo de policía²¹⁰.

En esa misma postura se expresó doctor en ciencias penales José A. Yáñez Romero en los siguientes términos:

“la idea de unir a la Policía Federal Preventiva con la Policía Federal Investigadora podría parecer buena para quienes desconocen las formas, tradiciones, fuerzas, grupos y formación de las policías mencionadas. Esta idea es contraria al objetivo que les otorga su

²¹⁰ Andrés Martínez, Gerónimo Miguel, *op. cit.*, nota 134, p. 843.

existencia diferente y diferenciada, la especialidad funcional, jurídica, operativa y profesional.”

Sostiene que este cambio en el modelo policial tiene a crear problemas institucionales como son:

- El cambio o modificación funciones en las leyes orgánicas federales es competencia exclusiva del Congreso de la Unión.
- La medida unilateral de implantar el mando único a nivel federal por parte del entonces Ejecutivo federal parece ser arbitrario por no seguir el procedimiento jurídico necesario para implementar tales medidas.
- Se carece de documentación para demostrar que la fusión de las policías preventivas e investigadoras federales permita enfrentar políticas y facultades jurídicas penales del ministerio público federal y local²¹¹.

Por su parte, Alejandro Higuera Osuna, tres veces presidente municipal de Mazatlán, Sinaloa, señala que está a favor de la implementación del mando único por ser un instrumento de combate a la delincuencia organizada. Señala que:

“La verdad es que en el problema de la violencia no estamos siendo efectivos. He platicado con gente conocedora del tema y coinciden en señalar que debe haber primero inteligencia, que es una función del gobierno federal, para enfrentar a este moustro (sic) cuyas raíces no son solo locales, si no mundiales.

Necesitamos policías únicas, mandos únicos, porque la criminalidad hace 50 años, hace 20 años, los criminalizados eran locales, ahora el crimen está globalizado. Ese es el aparato globalizado contra un municipal, la verdad hay que ver lo que nos está pasando en todo el problema.

...

Se habla de academias, es muy común oír esa frase, que la academia estatal, la academia regional nomás que te vale 75 mil pesos, es más cara que el Tec, es más

²¹¹ Ibídem, p. 846,847.

cara que la universidad del país el poder mandar a policías a que pasen el examen, el examen el 70 % de ellos no pasa²¹²”.

Por su parte Ernesto López Portillo Vargas hace énfasis en el fenómeno urbano que se vive en el país: una sociedad con una población que habita principalmente en las ciudades es una característica que se debe tomar en cuenta a la hora de formular políticas públicas y en materia de seguridad pública no es la excepción. Advierte que las instituciones de seguridad pública se deben construir desde el ámbito local por ser el gobierno más próximo de la gente, sin perjuicio de la ayuda subsidiaria de otros niveles de gobierno²¹³.

Señala que la actuación de los cuerpos policiacos debe ir desde abajo hacia arriba, entendiéndose con ello que el municipio debe ser protagonista en la reforma y reorganización de los cuerpos policiacos, más aún porque conforme a la Encuesta Global del Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad 2011, los municipios son quienes financian hasta en un 70 % la función de policía en sus demarcaciones, lo que provoca que un 88 % de los encuestados los identifiquen como los garantes de su seguridad. Por lo tanto Portillo Vargas desaprueba la postura de Felipe Calderón Hinojosa de excluir al municipio de la prestación de la seguridad pública y de intentar concentrar la función policial en la esfera federal²¹⁴.

Es importante tener en cuenta el divorcio existente entre la población y las policías, pues la desconfianza es mutua, lo que impide generar esquemas de cooperación necesarios entre dos entes tan cercanos como los propios de quien debe garantizar la seguridad del otro.

²¹² Rojas, Ricardo, “urge crear policía única, esquemas de seguridad desfasados”, *El Portal en Línea*, página web, también disponible en línea en: <http://www.lineadirectaportal.com/publicacion.php?noticia=53143>, consultado el 28 de enero de 2013.

²¹³ López Portillo Vargas, Ernesto, “Mando único policial y municipio”, *Instituto para la Seguridad y la Democracia*, AC, disponible en línea en: <http://www.insyde.org.mx/shownews.asp?newsid=725>, consultado el 17 de abril de 2013.

²¹⁴ Ídem.

Este acercamiento entre sociedad y policías se puede generar desde distintas estrategias:

- Eficientar las acciones de vigilancia.
- Reformular la conceptualización política y normativa de policía como una fuerza civil armada y que esta re conceptualización tenga su eco en el ordenamiento jurídico.
- Lograr una policía de proximidad social, iniciativa que debe cabildarse desde el Sistema Nacional de Seguridad Pública, para lo cual debe de admitirse la participación ciudadana mediante consejeros ciudadanos que integren el Consejo Nacional de Seguridad Pública.
- Rendición de cuentas de la Policía Federal mediante un sistema disciplinario profesional e imparcial así como con la creación del Auditor Policial Especial²¹⁵.

2.2 EL SUBSIDIO PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA DE LOS MUNICIPIOS (SUBSEUM)

SUBSEUM significa Subsidio para la Seguridad Pública de los Municipios. Es un recurso aportado por el gobierno federal a favor de los municipios o delegaciones del Distrito Federal en su caso, destinado a la profesionalización, equipamiento e infraestructura de las corporaciones policiacas así como el desarrollo de políticas de prevención social del delito.

El SUBSEUM se enfoca en municipios con diversas características, de las cuales bien puede ser destinos turísticos, fronterizos, conurbados, próximos a municipios con alta incidencia delictiva. Tiene como lineamiento de acción atender al menos a tres municipios por entidad federativa.

²¹⁵ López Portillo Vargas, Ernesto, "Reforma Policial y Plan Nacional de Desarrollo", *Instituto para la Seguridad y la Democracia*, AC, disponible en línea en: <http://www.insyde.org.mx/products.asp?cat=59&hierarchy=0>, consultado el 17 de abril de 2013.

La determinación de los municipios que han de participar de este recurso federal se realiza bajo diversos criterios:

- La población del municipio o demarcación territorial.
- La incidencia delictiva, considerando:
 - a) Homicidios dolosos cometidos durante el período 2005-2009.
 - b) Secuestros durante el período 2005-2009.
 - c) Otros delitos cometidos durante el período 2005-2009.

Los objetivos que se persiguen con la asignación de este recurso son:

1. Fortalecer al municipio o demarcación en materia de seguridad pública y en su caso a la entidad federativa cuando tengan a su cargo la función policial o la ejerzan coordinadamente con aquellos, a fin de salvaguardar los derechos e integridad de sus habitantes y preservar las libertades, el orden y la paz pública.
2. Profesionalizar, equipar, dotar de infraestructura a los cuerpos policiales, así como desarrollar políticas públicas para la prevención social del delito.
3. Aplicar controles de confianza homogéneos a los cuerpos policiales a fin de lograr que estos sean seguros y confiables para la sociedad.
4. Lograr que las políticas preventivas incidan socioculturalmente en los lugares de su aplicación, a fin de disminuir los factores que estimulan la violencia y la delincuencia.
5. Unión de esfuerzos y objetivos entre las instituciones del Estado con la ciudadanía organizada y garantizar el derecho a participar a quien así lo desee²¹⁶.

²¹⁶ Secretaría de Gobernación, “El Subsidio para la Seguridad en los Municipios (SUBSEUM)”, página web, disponible en línea en: <http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/en/SecretariadoEjecutivo/Subsemun>, consultado el 27 de febrero de 2013.

2.3 EL FONDO DE APORTACIÓN A LA SEGURIDAD PÚBLICA, LA RELACIÓN MANDO FEDERACIÓN, ESTADO Y MUNICIPIO (FASP).

Un ejemplo de las circunstancias reales en el desempeño de la función pública por parte de las autoridades de los tres órdenes de gobierno, se puede desprender del análisis que se hace de los recursos utilizados en materia de seguridad pública.

Durante los años 2007 y 2008, todas las entidades federativas registraron un alto índice de subejercicio presupuestal, siendo un promedio de 33.7 % en 2007 y 51.7% en 2008, lo que implica que no gastaron los recursos económicos disponibles para la prestación de la seguridad pública en áreas como la profesionalización policial, estímulos, equitación y evaluación a las policías, lo que sin duda repercute en las condiciones de seguridad de los ciudadanos²¹⁷.

Entendemos el subejercicio conforme el artículo 2 fracciones II y LII de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Administrativa, como disposiciones de recursos en base a un calendario presupuestado, sin cumplir con las metas previstas en programas o sin el compromiso formal de su ejecución²¹⁸.

En algunos estados como Aguascalientes en 2007, Baja California en 2008, Jalisco en 2007 y 2008 y Nuevo León en 2008, los altos índices de incidencia delictiva coexisten con los altos niveles de subejercicio del FASP²¹⁹.

La Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 45 establece que los recursos del Fondo de Aportación a la Seguridad Pública tendrán como destino los siguientes rubros:

- Reclutar, formar, seleccionar, evaluar y depurar los recursos humanos de los cuerpos de seguridad pública.

²¹⁷ Guerrero Gutiérrez, Eduardo, Determinantes del Subejercicio presupuestal en el fondo de aportaciones para la seguridad pública (FASP) del Ramo 33, en Chiapa, Carlos y Velázquez, César (coordinadores), *Estudios del Ramo 33*, México, El Colegio de México, 2011, p. 227.

²¹⁸ Cámara de Diputados, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Administrativa, página web, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>, consultado el 20 de enero de 2013.

²¹⁹ Guerrero Gutiérrez, Eduardo, *op. cit.*, nota 206, p. 228.

- Otorgamiento de percepciones extraordinarias y equipamiento a los agentes del ministerio público, policías ministeriales de las entidades federativas, policías preventivas y de custodia de centros correccionales o de menores infractores.
- Establecimiento de una red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública, así como un servicio nacional telefónico de emergencias.
- Construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, centros de readaptación social y de menores infractores, así como la instalación de cuerpos de seguridad pública y centros de capacitación.
- Seguimiento y evaluación de los programas señalados.

Guerrero Gutiérrez señala que en 2007 los 5 000 millones de pesos asignados al FASP representaron un 1.5% del total de recursos asignados al Ramo 33, mientras que en 2008 la cantidad asignada fue de 6 000 millones de pesos y una proporción de 1.68 % del monto total del ramo 33, lo que implicó un aumento del 20 % en el gasto de dicho programa. Dichos recursos no se ejercieron inmediatamente, si no que se canalizaron conjuntamente con recursos de aportaciones estatales a fideicomisos denominados Fondos Estatales de Seguridad Pública, los cuales tienen objetivos similares a los del FAPS²²⁰.

Para Guerrero Gutiérrez, la importancia del FASP para las entidades federativas es muy relevante ya que representan un promedio de 88 % del recurso de los FOSEG a lo largo de la década que comprende de 1998 a 2008. En este último año las participaciones federales del FASP triplicaron a las aportaciones estatales en su conjunto pues significó una inversión de 6000 millones de la federación por 1 900 millones de las entidades federativas²²¹.

²²⁰ Ibídem, p. 232.

²²¹ Ibídem, p. 233.

Si bien los FOSEG fueron constituidos desde 1998, fue hasta 2007 que todas las entidades federativas comenzaron a recibir recursos del FASP, lo que implica un rezago de prácticamente una década en cuanto a la aplicación de recursos en materia de seguridad pública a nivel nacional. Una circunstancia que agrava lo mencionado, es que las entidades no se han visto obligadas a erogar los recursos otorgados en el FOSEG y los tiene “disponibles” desde hace varios años.

La asignación de los recursos del FASP se realiza conforme la Propuesta de la Secretaría de Seguridad Pública tomando en cuenta criterios como el número de habitantes, índice de ocupación penitenciaria y la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura. Manifiesta Guerrero Gutiérrez que fue hasta 2008 se añade a estos criterios los recursos destinados a apoyar las acciones que realicen los municipios en materia de seguridad pública y la implementación de programas de prevención del delito, por lo que se observa también un rezago de una década en el apoyo a los municipios en acciones de seguridad y en la asignación de recursos específicos en materia de prevención del delito²²².

Un obstáculo que puede enfrentar el ejercicio de los fondos participables del FASP, es que los recursos son transferidos conforme los informes trimestrales presentados por las entidades, sin embargo, a veces es las entidades deben cumplir obligaciones con terceros que no necesariamente se sincronizan con las asignaciones de recursos del FASP, lo que ocasiona un incumplimiento por parte de los estados en sus obligaciones con terceros, como por ejemplo con los Ministerios Públicos o cuerpos policiacos.

Para Guerrero Gutiérrez hay cinco razones básicas por las cuales los recursos del FASP no se ejercen oportunamente, las cuales pueden aplicar total o parcialmente a las entidades federativas:

²²² Ibídem, p. 234,235.

- 1) Retrasos tanto de los Comités Técnicos de los FOSEG por la Secretaría de Seguridad Pública y del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública en la aprobación de los Anexos técnicos de los convenios de cooperación.
- 2) Falta de lineamientos emitidos por parte de los Comités Técnicos de los FOSEG para el ejercicio de los recursos.
- 3) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público no transfirió los recursos oportunamente a los estados.
- 4) Los prolongados procesos de licitación.
- 5) Lentitud para decidir las estrategias a implementar con los recursos de los FOSEG²²³.

Para Gutiérrez Guerrero la incidencia delictiva esta intrínsecamente relacionada con el subejercicio de recursos de FASP, puesto que cuando los recursos son suejercidos la delincuencia aumenta y viceversa, cuando los recursos son ejercidos la delincuencia disminuye. Así mismo señala que los criterios para la asignación del FASP pueden resultar poco significativos para la obtención de recursos por parte de los estados, puesto que si los estados consideran tener suficientes recursos sus incentivos para la obtención de recursos desde el FASP serán menos pues creen poder cumplir sus metas en materia de seguridad²²⁴.

Otro aspecto que Gutiérrez Guerrero señala como determinante para el subejercicio del FASP es el aspecto político electoral. En 2007 la coincidencia de filiación partidista de gobernadores y presidentes municipales favoreció el subejercicio del FASP, desprendiéndose de lo anterior que los presidentes municipales de partido político distinto al que está en poder de la gubernatura tienden a que se ejerza efectivamente este recurso. Circunstancia contraria de los presidentes municipales de la misma filiación política que la del gobernador, quienes se disciplinan a las políticas de este y de sus subalternos. Incluso en 2008

²²³ Ibídem, p. 238.

²²⁴ Ibídem, p. 254.

señala Guerrero Gutiérrez que el subejercicio también puede relacionarse entre los gobernadores de la misma filiación política que la del presidente de la república, por lo que vemos ese vínculo repetitivo partidista en cuanto a la relajación en la aplicación de recursos. Por otro lado, contrario a lo que podría pensarse, las entidades con proceso electoral tienden a subejercer más recursos que las entidades que no tiene proceso electoral. Una explicación que da Guerrero Gutiérrez a este proceso es que si se intensifica el combate a la delincuencia en general y a la organizada en lo particular puede enrarecer la atmosfera política de ese año electoral²²⁵.

²²⁵ Ídem.

CONCLUSIONES

- Históricamente el municipio ha desempeñado la función policial como parte de sus facultades. Remontándonos a la época colonial donde bien podríamos encontrar los orígenes de lo que hoy conocemos como el Estado-Nación mexicano, y sumando los doscientos años que tiene nuestro país de vida independiente, encontramos un período de casi 500 años de que el municipio ha ejercido la función policial en nuestro país.
- El municipio ha sufrido un paso irregular en nuestro país. A lo largo de la historia, al municipio se le han otorgado diversas facultades y se le ha concebido como un orden de gobierno que debe ser tutelado por los otros órdenes de gobierno, afectando el desarrollo político-institucional del propio municipio mexicano.
- El municipio tiene una autonomía semiejercida. El municipio tiene distintos impedimentos para llevar a cabo el ejercicio de sus facultades. En primer lugar, la dependencia de los recursos otorgados por la federación y el estado lo hace propenso a una dependencia económica de los mismos, que a su vez consecuentemente se traduce en una dependencia política, estableciendo con ello relaciones de subordinación más que de cooperación y menos aún de coordinación.
- Nuestro país más que una república federal es una república federalizada. La preponderancia del orden federal en la recaudación de los recursos públicos en el marco de la coordinación fiscal, trae consigo una segunda preponderancia pero de aspecto político que se manifiesta en la unilateralidad de la toma de decisiones, propias de un gobierno central y/o centralizado. Lo anterior ha contado con la complicidad e incluso el fomento de los municipios, que han visto en la limitación de atribuciones un escape a la responsabilidad política ante sus ciudadanos.
- Un gobierno municipal limitado a tres años, circunscribe los proyectos municipales de desarrollo político, social e institucional períodos a corto plazo. El fortalecimiento de los cuerpos de policía en nuestro país no ha sido ajeno al pobre

fortalecimiento institucional del municipio mexicano. Las menguadas corporaciones policiacas municipales se caracterizan por la deficiencia de su desempeño, el pobre capital humano, falta de equipo, capacitación y recursos humanos y económicos, lo que más bien delata su manifiesta improvisación que impera en todas las dependencias municipales.

- La Constitución política de nuestro país, de las entidades federativas y sus leyes orgánicas municipales, contemplan la posibilidad de que las entidades entre sí, los municipios entre sí y los municipios con las entidades, se asocien o coordinen para la prestación de sus servicios públicos y ejercicio de las funciones a su cargo.
- El estado mexicano, sin perjuicio de órdenes de gobierno y ejercicio de atribuciones, debe garantizar la seguridad de las personas que se encuentren en su territorio por la propia justificación de su existencia. La seguridad de sus miembros es el presupuesto mínimo y la justificación primera de su existencia, por lo que debe ser prioritario el establecimiento de mecanismos y cuerpos de seguridad consolidados y fundamentados en un estado de derecho.
- El municipio como orden de gobierno, siempre ha tenido a su encargo el ejercicio de la función de policía, encargada principalmente de velar por el mantenimiento del orden y la paz municipal mediante el cumplimiento de los reglamentos municipales e indirectamente jugando un rol preventivo en la comisión de delitos.
- Ha imperado en las corrientes de pensamiento y los órdenes de gobierno estatal y federal la concepción de la policía municipal como un factor de prevención de delito y esta entendida como función principal de los cuerpos de policiacos municipales. Los municipios carecen de la facultad de perseguir, prevenir y sancionar el delito, toda vez que dichas atribuciones corresponden a las policías ministeriales, preventivas y al ministerio público, tanto del orden local como federal. No obstante lo anterior deben de existir mecanismos de coordinación y cooperación entre los órdenes de gobierno, y de no existir deben crearse, a fin de facilitar y potenciar el uso de los recursos y la eficiencia de la prestación de servicios públicos y ejercicio de funciones.

- El nuevo modelo de mando único policial propuesto por el entonces presidente Felipe Calderón, se basa en el menoscabo de la institución municipal en cuanto a sus atribuciones históricas en materia de seguridad pública y en una perspectiva a corto plazo, buscando practicidad en la lucha entre el gobierno federal y local contra el crimen organizado, figura criminal-penal eminentemente competencia jurídica del orden federal.
- El modelo de policía única de Felipe Calderón busca la alineación de facultades entre los diversos órdenes de gobierno y sobre todo de recursos humanos en la lucha contra el crimen organizado.
- El modelo de policía única pasa por alto mecanismos de cooperación y coordinación preestablecidos entre órdenes de gobierno, derivado de la arbitrariedad y unilateralidad del federalismo mexicano centralizado.
- La policía municipal, bien puede resultar indirectamente un factor preventivo del delito, pero para el desempeño satisfactorio de dicha expectativa debe ser dotado de las capacidades jurídicas, técnicas, equipamiento, capacitación, así como de los recursos humanos y económicos necesarios.
- La privación de una visión global del problema de la delincuencia, que ha significado la falta de consideración de factores como la carencia de servicios públicos y seguridad por parte de determinados sectores de la sociedad, prestados por el municipio principalmente, y que a su vez significan la tolerancia de factores que provocan un entorno sociocultural propicio para la comisión de conductas delictivas.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Cámara de Diputados, *La Constitución de 1824*, página web, disponible en línea en: http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf>>.

Cámara de Diputados, *Ley de Coordinación Fiscal*, página web, disponible en línea en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31.pdf>.

Cámara de Diputados, *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Administrativa*, página web, disponible en línea en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>.

Cámara de Diputados, *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, página web, disponible en línea en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf>.

Congreso de los Diputados, *La Constitución Española de Cádiz, promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812*, página web, disponible en línea en: www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1812.pdf.

Congreso del Estado de Guanajuato, *Código Civil para el Estado de Guanajuato*, página web, disponible en línea en: http://www.congresogto.gob.mx/uploads/codigo/pdf/6/Civil_con_Decreto_271_Derogaci_n_de_la_Secci_n_de_Condominios.pdf.

Congreso del Estado de Guanajuato, *Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato*, página web, disponible en línea en: http://www.congresogto.gob.mx/uploads/ley/pdf/102/Ley_Org_nica_Municipal__NuNue_Decreto_278__PO_11SEP12.pdf.

Diario Oficial de la Federación, *Modificación al Reglamento de la Procuraduría General de la República*, página web, disponible en línea en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5260683&fecha=23/07/2012.

Durán Urrea, Margarita María y Amaya León, William, *Diccionario Hispanoamericano de Derecho*, Grupo Latino Editores LTDA, 2008.

Estrada Torres, Pedro, “Dos aspectos de la autonomía municipal: atributo y garantía institucional del municipio”, Aispuro Torres, José Rosas y Cienfuegos Salgado, David (coordinadores), *El municipio en Iberoamérica*, México, Editorial Laguna, S.A. de C.V., 2000.

Editorial Espasa Calpe, *Diccionario Jurídico Espasa Calpe*. Madrid, 1991, pág. 661.

Favela, José Ovalle, *Teoría General del Proceso*, sexta edición, México, editorial Oxford, 2005.

Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*. 47 edición, D.F., editorial Porrúa, 2009.

García, Jorge Carlos Adame, *Derecho Municipal en México*, México, editorial Porrúa, 2009.

García, Monte Alejandro Rubido, *Discurso Pronunciado por el Secretario de Prevención, Vinculación y Derechos Humanos de la Secretaría de Seguridad Pública*, versión estenográfica. página web, disponible en línea en: www.ssp.gob.mx/portal/web/Appl.

Garrido, Elena Azaola, *El papel de la Policía Judicial en la investigación de los delitos en la Ciudad de México*, El Colegio de la Frontera, página web, disponible en línea en: <http://www.youtube.com/watch?v=JrzvI4FBtto>.

Garza, Gustavo Castillo. 2006, *La Jornada, Arranca en los hechos la unión de la AFI y PFP bajo el mando de Ardelio Vargas*, página web, disponible en línea en: <http://www.jornada.unam.mx/2006/12/16/index.php?section=politica&article=018n1pol>.

Gutierrez, Eduardo Guerrero, *Determinantes del subejercicio presupuestal en el fondo de aportaciones para la seguridad pública*, Chiapa, Carlos y Velázquez, César (coordinadores), México, El Colegio de México, 2011, pág. 227.

Ibarra, Juan Salgado, *El Mando Único Policial*, El Colegio de la Frontera, página web, disponible en línea en: <http://www.youtube.com/watch?v=FslYEAx1eeQ>.

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, primera edición, México, 2002.

López Portillo Vargas, Ernesto, *“30 Problemas de la Policía y 15 medidas para superarlas”*, Instituto para la Seguridad y la Democracia, AC, página web disponible en línea en: <http://www.insyde.org.mx/images/30problemaspolic%C3%ADayquincemedidas2.pdf>, consultado el 17 de abril de 2013.

López Portillo Vargas, Ernesto, *“La policía en México, función política y reforma”*, Instituto para la Seguridad y la Democracia, AC, página web disponible en línea

en: http://www.insyde.org.mx/images/Policia_y_democracia.pdf, consultado el 17 de abril de 2013.

López Portillo Vargas, Ernesto, "Reforma Policial y Plan Nacional de Desarrollo", *Instituto para la Seguridad y la Democracia, AC*, disponible en línea en: <http://www.insyde.org.mx/products.asp?cat=59&hierarchy=0>, consultado el 17 de abril de 2013.

Martínez, Gerónimo Miguel Andrés, *Derecho de Policía (Policiología y Seguridad Pública*, México, editorial Flores Editor y distribuidor, 2010.

Martínez, Reynaldo Robles, *El Municipio*, sexta edición, México, editorial Porrúa, S.A. de C.V., 2003.

Mascareñas, Carlos E. (director). *Nueva Enciclopedia Jurídica*, editor Francisco Seix, Barcelona, 1950.

Morales, Rafael Martínez, *Diccionario Jurídico Contemporáneo*, México, IURE Editores, S.A. de C.V., 2008.

Nieto, José Chanez, *Política y Administración*, Guanajuato, Universidad de Guanajuato, 2006.

Presidencia de la República, *Iniciativa de Mando Único Policial*, página web, disponible en línea en: <http://calderon.presidencia.gob.mx/iniciativas-de-le/mando-unico-policial/>.

Rabasa, Emilio O., *Historia de las Constituciones Mexicanas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2002.

Real Academia Española,, *Diccionario de la Lengua Española*, página web, disponible en línea en: <http://lema.rae.es/drae/?val=editor>.

Rendón Huerta Barrera, Teresita, *Derecho Municipal*, México, editorial Porrúa, 2005.

Rojas, Ricardo, Portal en línea, *Urge Policía Única, esquemas de seguridad están desfasados*, página web, disponible en línea en: <http://www.lineadirectaportal.com/publicacion.php?noticia=53143>.

Roldán, Carlos F. Quintana, *Derecho Municipal*, Distrito Federal, editorial Porrúa, 2005.

Secretaría de Gobernación, El Subsidio para la Seguridad en los Municipios, página web, disponible en línea en: <http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/en/SecretariadoEjecutivo/Subsemun>.

Secretaría de Seguridad Pública - Comisión Nacional de Seguridad Pública, *Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia*, página web, disponible en línea en: http://www.ssp.gob.mx/portaWebApp/wlp.c?__c=fb1.

Sosa, Eduardo López, *Derecho Municipal Mexicano*, Toluca, Programa Editorial de la Universidad Autónoma del Estado de México-Chimal Editores, S.A. de C.V., 1999.

Torrero, Luis Carlos Cruz, *Seguridad Pública*, segunda edición, México, editorial Trillas, 2007.

Valencia Carmona, Salvador, *Derecho Municipal*, México, editorial Porrúa, 2006.

Velasco, Miguel Alemán, *La Revolución Federalista*, Distrito Federal, editorial Diana, 2004.

Yáñez Romero, José Arturo, "Políticas públicas y función policial para municipios en México", en González Oropeza, Manuel y Salgado Cienfuegos, David (coordinadores), *El municipio en México*, México, Editorial Universidad Autónoma de Coahuila-La Laguna, 2007.