

La implementación del modelo de policía estatal acreditable con mando único coordinado y su incidencia en los municipios mexicanos. Actualización y avances

*Marisol Luna Leal**

El presente artículo tiene como propósito presentar algunas notas acerca de la implementación del *modelo de policía estatal acreditable con mando único coordinado* y su incidencia en algunos municipios del país, a partir de lo establecido en los artículos 21; 73, fracción xxiii, y 115, fracción iii, inciso h) de la Constitución Política de los Estados Mexicanos, que inciden en los siguientes aspectos:

- a) La transgresión al sistema de competencias (coordinación) derivado de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de seguridad pública;
- b) El debilitamiento de la figura municipal al quitarle la histórica tradición de atender la seguridad pública y policía locales, así como el entramado gubernamental de vital trascendencia como lo es la seguridad pública, para con ello fortalecer un esquema de corte centralista; y
- c) La generación de conflictos jurisdiccionales por los recurrentes despidos o ceses de los policías municipales.

Ello a efecto de aportar elementos de reflexión y atraer el reflector a esta temática para su correspondiente atención en la instancia facultada para ello: el Poder Legislativo.

Palabras clave: municipio, seguridad pública, competencias, policía acreditable.

* Marisol Luna Leal, Universidad Veracruzana, México. Correo electrónico: mariluna@uv.mx

Implementation of the Model of Identifiable State Police with a Single Coordinated Authority and its influence in Mexican municipalities. State of the matter

This article has the purpose to introduce some notes about the Implementation of the Model of Identifiable State Police with a Single Coordinated Authority and its influence in some states of the Mexican Republic, said notes are related to the provisions in articles 21, 73 -fraction XXIII-, and 115 -fraction III, section h, of the Political Constitution of the United Mexican States. Those notes refer to the following aspects:

- a) The transgression of the system of capacities (coordination), derived from the Political Constitution of the United Mexican States in matter of public security inside the Mexican state;
- b) The debilitation of the municipal figure as a result of the elimination of its historical tradition of dealing with issues of public security and police, being the public security a crucial government aspect, in order to strengthen a centralist model, and,
- c) The generation of jurisdictional conflicts due to recurrent firing or cessation of municipal policemen.

The foregoing in order to provide some elements to consider about this topic, so it can be managed in the scope legally authorized to do it: the legislative sphere.

Keywords: municipality, public security, capacities, creditable police.

Planteamiento

Como principio de orden, agradezco las pertinentes y atinadas aportaciones que los dictaminadores realizaron a esta investigación, mismas que sin duda, lo enriquecieron. Zanjado el merecido reconocimiento, entramos en materia. Este artículo tiene como propósito presentar algunas notas sobre la implementación del *Modelo de policía estatal acreditable con mando único coordinado*¹ y su impacto en los municipios del Estado mexicano; notas relacionadas a partir de lo que es-

¹ La iniciativa con proyecto de decreto, del 6 de octubre de 2010, presentada por el entonces titular del Poder Ejecutivo, Felipe Calderón Hinojosa, la describe como un modelo policial que exige doctrina propia, liderazgo, inteligencia y contrainteligencia,

tablece la Constitución Política de los Estados Mexicanos (CPEUM) en los artículos 21; 73, fracción XXIII, y 115, fracción III, inciso h), con las siguientes implicaciones:

- a) Transgresión al sistema de competencias (coordinación) en materia de seguridad pública establecido por la CPEUM;
- b) El debilitamiento de la figura municipal al eliminarle la histórica tradición de atender cuestiones de seguridad pública y policía, así como un aspecto de gobierno de vital trascendencia como lo es la seguridad pública, para con ello fortalecer un esquema de corte centralista; y
- c) La generación de conflictos jurisdiccionales por los recurrentes despidos o ceses de los policías municipales.

El Estado y la seguridad pública

Con el surgimiento del *Estado moderno* como estructura de poder pensada e instituida para garantizar el *bien común* y un mínimo de orden (siglo XVIII), previo consentimiento de sus habitantes, se asume de manera amplia que se institucionalice el ejercicio del poder público por medio de instancias permanentes; y, las leyes correspondientes como vehículo para armonizar las relaciones de los sujetos entre sí, y de ellos con el Estado. A partir de entonces, la característica principal del Estado es la centralización o monopolización del poder político (Vino-gradoff, 2000: 57) que al final del día implica la potestad de dictar e imponer coactivamente (Smill, 1997: 13) el derecho² para mantener el *bien común* y el *orden público* ya referidos. Así, la *norma* es un juicio de valor imperativo que establece la obligatoriedad de determinadas conductas, en coincidencia con la realización de ciertos bienes o valores: *bien común, seguridad y justicia*.

carrera policial, régimen disciplinario e imagen pública respetable; guiada por los principios de subsidiariedad y corresponsabilidad.

² Es conveniente también recordar que para llegar a este momento se abandonó la concepción del *orden creado por Dios* del pensamiento escolástico, la ley divina, para llegar a la conceptualización de la *razón* que lleva a la legitimación del poder del Estado, y reivindica el espacio público para el *bien común*.

De suyo, la *seguridad* es un valor al que aspira el derecho a efecto de que el ciudadano posea la certeza de que su persona, su patrimonio y sus derechos serán protegidos (Caballero, 1999: 47); y, en caso contrario, surja la reparación necesaria y conveniente.

El concepto *seguridad* proviene del latín *securitas*, que a su vez deriva del adjetivo *securus*, integrado por “se” que significa *sin* y “cura”, que se refiere a *cuidado* o *procuración*, lo que en conjunto significa *sin temor, despreocupado*, o, *sin temor a preocuparse* (DRAE, 2013).

Ahora bien, ¿qué debemos entender por *seguridad pública*? Originalmente ésta era entendida como *orden público*, esto es, un estado de legalidad normal en el que la autoridad ejerce sus atribuciones y los gobernados obedecen sin protesta (González, 2002: 127); pero en nuestros días, dadas las condiciones de violencia que padece nuestro país, aparejadas con las lamentables y escandalosas consecuencias, algunos la identifican y vinculan con el término *seguridad humana*, concepto amplio que va más allá de la ausencia de la amenaza delictiva, pues principalmente se refiere:

... a la seguridad en contra de la privación humana, una calidad de vida aceptable, así como garantías a todos los derechos humanos; significa seguridad para la gente, ausencia de amenazas tanto violentas como no violentas, ya que es una condición o estado caracterizado por la libertad de amenazas a los derechos que tienen las personas. En tal contexto, seguridad pública es una garantía a cargo del Estado para el libre ejercicio de los derechos de todos los ciudadanos (Valencia, 2001: 8-9).

Por su parte, un experto en temas de seguridad pública, Sergio García Ramírez (2002: 81) la describe como “la cualidad de los espacios públicos y privados que se caracteriza por la inexistencia de amenazas que socaven o supriman los bienes y derechos de las personas y en la que existen condiciones propicias para la convivencia pacífica y el desarrollo individual y colectivo de la sociedad”. Cualidad que, desde luego, debe ser sostenida por el Estado; así, éste convierte la protección y defensa de los derechos humanos en la principal razón de ser de la actividad policial.

Hay quienes clasifican (Valencia, 2001: 10) a la seguridad pública en objetiva y subjetiva. La primera entendida como “el grado real de seguridad de una sociedad”; en tanto que la subjetiva es “la que afecta a todos los ciudadanos por igual, ya que la sensación que se pueda tener de la misma es indiferente a la suposición de convertirse en víctima. Así, los ciudadanos podrán ejercer sus derechos y libertades en la medida en que se sientan seguros de su ejercicio”.

En el Estado mexicano es hasta la reforma de diciembre de 1995 cuando el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, entre otras cuestiones que:

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

Es en la suprarreferida Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP), reglamentaria del artículo 21 de la Constitución General de la República, publicada en el DOF en enero de 2009, en el artículo 2o., donde se establece que la seguridad pública en nuestro país tiene como fines salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

Y a efecto de lograr tal propósito, el Sistema Nacional de Seguridad Pública, según la LGSNSP, queda estructurado e integrado de la siguiente manera:

- a) El Consejo Nacional de Seguridad Pública, instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas, mismo que se encuentra integrado por el Ejecutivo federal, quien además lo preside; los secretarios de Gobernación, de la Defensa Nacional, de Marina, de Seguridad Pública, el Procurador General de la República, los gobernadores de los estados, el jefe del Gobierno del Distrito Federal y el secretario Ejecutivo del Sistema;
- b) La Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, integrada por los titulares de las instituciones de procuración de justicia

- de la federación, del Distrito Federal y de los estados. Presidida por el Procurador General de la República, la Conferencia cuenta además con un secretario técnico, nombrado y removido por el presidente de la misma;
- c) La Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública o sus equivalentes; integrada por los titulares de las dependencias encargadas de la seguridad pública de la federación, los estados y el Distrito Federal, y es presidida por el secretario de Seguridad Pública Federal;
 - d) La Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, integrada por los titulares de los órganos de prevención y de reinserción social —o equivalentes— de la federación, los estados y el Distrito Federal. Es presidida por quien designe el titular de la Secretaría de Seguridad Pública Federal;
 - e) La Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal se integra por los presidentes municipales y titulares de los órganos político-administrativos del Distrito Federal. Básicamente por dos presidentes municipales, de cada estado, designados por el Consejo Local de Seguridad Pública correspondiente, y dos titulares de los órganos político-administrativos del Distrito Federal que son nombrados por el Consejo Local de Seguridad Pública;
 - f) Los Consejos Locales e instancias regionales, mismos que se integran por las instituciones de seguridad pública de la entidad de que se trate y de la federación. Además de que pueden invitar a personas e instituciones, de conformidad con los temas a tratar. Los Consejos Locales determinarán su organización y la de las instancias regionales de coordinación correspondientes, en términos de la LGSNSP; y,
 - g) El Secretariado Ejecutivo del sistema respectivo.

Los poderes judiciales de la federación y de las entidades federativas contribuyen con las instancias que integran el sistema en la formulación de estudios, lineamientos e implementación de acciones que permitan alcanzar los fines de la seguridad pública.

Por su parte, el artículo 7° de la LGSNSP establece que la federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios, de con-

formidad con las bases generales establecidas en el artículo 21 de la Constitución General —ya referido en líneas anteriores—, en el ámbito de sus respectivas competencias, deben coordinarse a efecto de:

- I. Integrar el sistema y cumplir con sus objetivos y fines;
- II. Formular políticas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, así como programas y estrategias en materia de seguridad pública;
- III. Ejecutar, dar seguimiento y evaluar las políticas, estrategias y acciones, a través de las instancias previstas en esta ley;
- IV. Proponer, ejecutar y evaluar el Programa Nacional de Procuración de Justicia, el Programa Nacional de Seguridad Pública y demás instrumentos programáticos en la materia previstos en la Ley de Planeación;
- V. Distribuir a los integrantes del sistema actividades específicas para el cumplimiento de los fines de la seguridad pública;
- VI. 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;
- VII. Regular los sistemas disciplinarios, así como de reconocimientos, estímulos y recompensas;
- VIII. Determinar criterios uniformes para la organización, operación y modernización tecnológica de las instituciones de seguridad pública;
- IX. Establecer y controlar bases de datos criminalísticos y de personal;
- X. Realizar acciones y operativos conjuntos de las instituciones de seguridad pública;
- XI. Participar en la protección y vigilancia de las instalaciones estratégicas del país en los términos de esta ley y demás disposiciones aplicables;
- XII. Determinar la participación de la comunidad y de instituciones académicas en coadyuvancia de los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las instituciones de seguridad pública, a través de mecanismos eficaces;

- XIII. Implementar mecanismos de evaluación en la aplicación de los fondos de ayuda federal para la seguridad pública;
- XIV. Fortalecer los sistemas de seguridad social de los servidores públicos, sus familias y dependientes, e instrumentar los complementarios a éstos, y
- XV. Realizar las demás acciones que sean necesarias para incrementar la eficacia en el cumplimiento de los fines de la seguridad pública.

El municipio y su facultad en materia de seguridad pública

Por principio de orden es preciso recordar que el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce a la figura municipal como un *nivel de gobierno*, con la atribución de organizar la administración pública municipal y regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia; mismo que, como sabemos, cuenta con un órgano colegiado deliberante que es integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. Estos miembros son electos popular y directamente para constituir el denominado *ayuntamiento*, o en casos excepcionales, *concejo*.³

El ayuntamiento (o concejo) asume funciones sustanciales. Sus miembros desempeñan roles o actividades diversas. Así, el presidente es el encargado de presidir el cuerpo colegiado y ejecutar las decisiones emanadas de éste. Los regidores son la base del cuerpo deliberativo, y coadyuvantes del presidente municipal en las áreas que les sean asignadas por medio de las comisiones edilicias. Los síndicos regularmente asumen la representación jurídica para velar por los intereses del municipio.

Respecto a las atribuciones-funciones que se otorgan a la institución municipal, éstas son, en lo *legislativo*, la expedición de regla-

³ Los *concejos* se constituyen a partir de declararse *desaparecido* un ayuntamiento, o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, y de conformidad con la ley, no es posible que entren en funciones los suplentes, o se convoquen nuevas elecciones. Si tales supuestos se cumplen es cuando las legislaturas de los estados designan, de entre los vecinos del municipio, a los integrantes de los concejos.

mentos y disposiciones internas; en lo *jurisdiccional*, el control de la legalidad de los actos administrativos emanados de la autoridad municipal, y desde luego, en lo *administrativo*, las referidas atribuciones-funciones para el ejercicio del gobierno y la administración municipal.

En cuanto al gobierno (del latín *gubernatio-onis*), implica dirigir, regir, mandar conducir, guiar. Es el agrupamiento de las personas que ejecutan la dirección o el manejo de los asuntos que son competencia del pueblo; dicho gobierno involucra al conjunto de órganos del Estado, esto es, el ejercicio de las funciones legislativas, administrativas y judiciales. En tal contexto, el término *gobierno* es más amplio que el de *administración*, ya que según sostiene Robles (2005: 438), éste se encuentra incluido en una parte del gobierno. Ahora bien, por cuanto se refiere a *administración*, según Quintana (2008: 42), es el conjunto de órganos que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, misma que tiene como actividad principal la prestación de servicios públicos tendentes a satisfacer las necesidades de la colectividad. En tal sentido, el titular del Ejecutivo, o presidente municipal, es a quien compete el ejercicio de la administración municipal,⁴ la cual se ejerce fundamentalmente, entre otras cuestiones,⁵ para la prestación de los

⁴ Como hemos referido la administración pública municipal y sus órganos actuantes se encuentran bajo la dependencia, vigilancia directa e inmediata del presidente municipal, configurándose así lo que se denomina *administración pública centralizada*. Pero paralelo a dicho tipo de administración encontramos a los *organismos descentralizados*, *empresas de participación municipal* o *fideicomisos públicos municipales*, mismos a los que en algunas legislaciones municipales se conocen como *administración pública paramunicipal*. Andrade Sánchez refiere que la administración pública centralizada se integra “por el conjunto de entidades que tienen a su cargo el desarrollo de las funciones públicas del municipio, o bien la prestación o supervisión de servicios públicos brindados directamente por éste. Que las disposiciones orgánicas del municipio “contienen un esquema básico de dichas dependencias y generalmente regulan a la secretaría del ayuntamiento y a la tesorería de dicho cuerpo colegiado”, entre otros entes entre los que están, por ejemplo, las diversas direcciones de los variados ramos. Respecto a la *administración pública descentralizada*, Fernández Ruiz, acota: “se produce mediante la creación de un ente de derecho público investido de autonomía jurídica, financiera y de gestión, al cual se transfiere la facultad original u ordinariamente centralizada de operar un servicio público”.

⁵ Algunas de éstas, la libre administración de su hacienda; proponer a las legislaturas, las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria; celebrar convenios para la

servicios públicos, como: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, alumbrado público, limpieza, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles; parques y jardines, así como su equipamiento.

Arribo al punto nodal, *seguridad pública* en términos de lo establecido en el artículo 21 de la CPEUM, su ley reglamentaria y las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁶ sobre el particular.

Ahora bien, cómo se organiza en un municipio el gobierno y su respectiva administración, o todavía más, cómo se logra “democracia en el gobierno y eficacia en los servicios públicos” (Posada, 1936: 116), en especial en el rubro de la seguridad pública. Definitivamente son diversos los instrumentos y las vías de alcance o apoyo para tal empresa, pero sin duda, una de éstas es hacer uso de la facultad reglamentaria⁷ con la que formalmente se ha dotado al ayuntamiento,

administración y custodia de zonas federales; la planeación y la relación conjunta y coordinada del desarrollo, cuando dos o más centros urbanos formen o tiendan a establecer una continuidad demográfica; entre otras.

⁶ Seguridad pública y tránsito en los municipios. En principio, son materias reservadas constitucionalmente a ellos. Las interpretaciones histórica, causal-teleológica y gramatical de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos llevan a concluir que las materias de seguridad pública y tránsito están reservadas en el inciso h) de dicho precepto al ámbito municipal, con las excepciones, en primer lugar, de los casos en que “fuere necesario y lo determinen las leyes” en que podrá tener intervención el gobierno estatal, lo que se deriva del párrafo primero de la fracción citada; y, en segundo, cuando tratándose de la residencia habitual o transitoria del Ejecutivo federal o de los gobernadores de los estados, a ellos corresponda el mando de la fuerza pública, lo que deviene de la reserva que en este aspecto se establece expresamente en la fracción VII del dispositivo constitucional de que se trata.

Controversia constitucional 19/95. Ayuntamiento de Río Bravo, Tamaulipas. 1 de octubre de 1996. Unanimidad por once votos. Ponente, Mariano Azuela Güitrón; secretario: Ariel Alberto Rojas Caballero.

Jurisprudencia, P/J 69/96, Semanario de la Suprema Corte de Justicia y su Gaceta, novena época, pleno, IV, noviembre 1996, p. 330.

⁷ Municipios. Contenido y alcance de su facultad reglamentaria. A raíz de la reforma constitucional de 1999 se amplió la esfera de competencia de los municipios en lo relativo a su facultad reglamentaria en los temas a que se refiere el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; derivado de aquélla, los ayuntamientos pueden expedir dos tipos de normas reglamentarias: a) el reglamento tradicional de detalle de las normas, que funciona similarmente a los derivados de la fracción I del artículo 89 de la Constitución federal

ya que en virtud de ésta, y de conformidad con las leyes que en el ámbito de estudio expidan las legislaturas de los estados, los municipios pueden contar con los Bandos de Policía y Buen Gobierno, así como con los reglamentos del ámbito que sean necesarios,⁸ mismos que sientan las bases generales del gobierno y la administración pública municipal; de los diversos procedimientos y sanciones administrativas, entre otros tópicos. En tenor de lo anterior, los reglamentos municipales que un ayuntamiento puede expedir no es sólo el relativo

y de los expedidos por los gobernadores de los estados, en los cuales la extensión normativa y su capacidad de innovación está limitada, pues el principio de subordinación jerárquica exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida; y b) los reglamentos derivados de la fracción II del artículo 115 constitucional, que tienen una mayor extensión normativa, ya que los municipios, respetando las bases generales establecidas por las legislaturas, pueden regular con autonomía aquellos aspectos específicos de la vida municipal en el ámbito de sus competencias, lo cual les permite adoptar una variedad de formas adecuadas para regular su vida interna, tanto en lo referente a su organización administrativa y sus competencias constitucionales exclusivas, como en la relación con sus gobernados, atendiendo a las características sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, culturales y urbanísticas, entre otras, pues los municipios deben ser iguales en lo que es consustancial a todos —lo cual se logra con la emisión de las bases generales que emite la legislatura del estado—, pero tienen el derecho, derivado de la Constitución federal, de ser distintos en lo que es propio de cada uno de ellos, extremo que se consigue a través de la facultad normativa exclusiva que les confiere la citada fracción II.

Controversia constitucional 14/2001. Municipio de Pachuca de Soto, Hidalgo, 7 de julio de 2005. Unanimidad por diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarias: Mariana Mureddu Gilabert y Carmina Cortés Rodríguez.

Jurisprudencia, P/J 132/2005, *Semanario de la Suprema Corte de Justicia y su Gaceta*, novena época, pleno, XXII, octubre de 2005, p. 2069.

⁸ Considero importante recordar la posición de algunos municipalistas con relación a dicha facultad reglamentaria municipal, esto es, que el referido *acto legislativo* sea reconocido como tal, y no se le determine como *reglamento*, toda vez que el mencionado acto emana de un órgano que reúne las cualidades que se requieren para realizar la función legislativa. El proceso que se sigue en su elaboración es legislativo; sus cualidades son propiamente las de un acto legislativo, esto es, general, abstracto, impersonal y coercitivo, de manera tal que desde el punto de vista material, los elementos intrínsecos del acto corresponden a la ley; desde el punto de vista formal, el acto es emanado de un órgano fundamentalmente legislativo; el reglamento se diferencia de la ley principalmente por el órgano del que emana; esto es, del titular del Poder Ejecutivo, y el ayuntamiento no es un órgano ejecutivo sino un órgano colegiado que toma sus decisiones mediante deliberación y por mayoría de votos (Robles, 2005: 438).

a la seguridad pública, sino también los concernientes a: Comercio, Industria y Espectáculos; Protección a los Animales, Protección Civil, Protección Ambiental y Desarrollo Sostenible, Servicios Públicos Municipales, Vialidad y Tránsito, Participación Ciudadana, Regulación Interna, de Transparencia y Acceso a la Información, entre otros. No obstante dicha atribución, lo que encontramos en la realidad es una obsolescencia-debilidad normativa; o, en casos extremos, ausencia del marco reglamentario municipal correspondiente.

Algunas de las consecuencias que se generan por la ausencia de la reglamentación municipal es que los ayuntamientos no sólo dejan de percibir importantes cantidades de recursos económicos, vía imposición de sanciones jurídicamente permitidas (aprovechamientos), sino también un relativo estado de indefensión y ausencia de seguridad jurídica para los gobernados. En el punto de interés, la ausencia de un Reglamento Municipal de Seguridad Pública, lisa y llanamente, implica ausencia de reglas básicas, de primer nivel, no sólo para la prestación del servicios público referido, sino también para establecer con claridad el origen, descripción, desarrollo y término de una relación administrativa —que no laboral—⁹ entre una entidad pública municipal y los miembros de sus respectivas corporaciones policiacas; situaciones que en la actualidad se multiplican por la entrada en vigor del referido *Modelo de policía estatal acreditable con mando único coordinado*, y que en los hechos resulta una causa más para la existencia de prolongados conflictos jurisdiccionales por agravio a los respectivos derechos adquiridos, principalmente por despidos injustificados.

⁹ Recordemos que sobre el particular la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las relaciones suscitadas entre los cuerpos policiacos de los estados y sus miembros, con base en el artículo 116, fracción VI de la CPEUM, las legislaturas locales están facultadas para expedir leyes que rijan las relaciones entre los estados y sus trabajadores, respetando las bases establecidas en el artículo 123 constitucional; que los cuerpos de seguridad pública se rigen por su propia normatividad; que la Constitución establece un régimen especial para esos funcionarios, que redunde en la naturaleza de la relación; por lo anterior, pese a las disposiciones locales que en contrario puedan existir, atendiendo al principio de supremacía constitucional, la relación es administrativa, razón por la cual la competencia para conocer de los conflictos suscitados entre dichas instituciones y sus trabajadores corresponde, por afinidad, a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo.

Sin embargo, la carencia de reglamentos municipales en materia de seguridad pública con las respectivas consecuencias, y la correspondiente tramitación jurisdiccional, esto es, la prolongación del conflicto jurídico, no es la cuestión trascendente como veremos en líneas subsecuentes.

Implementación del *Modelo de policía estatal acreditable con mando único coordinado* y su incidencia en los municipios mexicanos. Origen y consecuencias

El 6 de octubre de 2010, el entonces titular del Poder Ejecutivo, Felipe Calderón Hinojosa, presentó ante la Cámara de Senadores la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reformarían¹⁰ los artículos 21, 73, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en diversas fracciones, párrafos e incisos, a fin de propiciar “el fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno, la reorganización del mando y el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación, para lograr la homologación de procedimientos, de operación y actuación policial”; asimismo, cambiar el esquema de policías municipales, cuya diversidad de mandos impide —a decir de dicha iniciativa— la construcción de un modelo policial moderno, eficiente y transparente. Y de esta forma crea un nuevo modelo policial.

Los motivos que se expusieron para la presentación de la iniciativa fueron:

1. La ausencia de un modelo policial claro. Cada municipio estructura y opera a su policía con reglas o procedimientos com-

¹⁰ De conformidad con el Artículo Único de la iniciativa referida se reformarían los artículos 21, párrafos noveno y décimo pasando a ser este último el párrafo undécimo; 73, fracción xxxiii; 115, fracción ii, párrafo segundo; fracción iii, inciso h) y el párrafo primero de la fracción vii; se adicionaría el párrafo décimo, así como los incisos b) y c), recorriéndose en su orden los actuales del artículo 21; el párrafo segundo, tercero y cuarto de la fracción vii del artículo 115; un párrafo tercero y cuarto, así como los incisos del a) al c) de la fracción vii del artículo 116; todos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- pletamente distintos y difusos; disparidades presupuestales, de infraestructura y de equipamiento;
2. Ausencia de capacitación;
 3. Destino y ejercicio de millonarios recursos económicos que no arrojan los resultados equiparables a lo proporcionado; recordemos que los municipios reciben recursos federales de diversos fondos, tales como el de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP);¹¹ el de Subsidio para la Seguridad de los Municipios (Subsemun);¹² o del Fondo de Aportaciones Federales para el Fortalecimiento Muni-

¹¹ Se encuentran destinados exclusivamente a:

- Reclutamiento, formación, selección, evaluación y depuración de los recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública.
- Equipamiento de las policías judiciales o sus equivalentes, peritos, ministerios públicos, policías preventivos o custodios de centros penitenciarios y de menores infractores.
- Establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública y servicio telefónico nacional de emergencia.
- Construcción, mejoramiento o ampliación de instalaciones para la procuración e impartición de justicia, centros penitenciarios y de menores infractores, e instalaciones de los cuerpos de seguridad pública y sus centros de capacitación.
- Seguimiento y evaluación de los programas señalados.

En [http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Que_es_1].

¹² Es el recurso federal que se le ministra a municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal que resultan beneficiados a través de la fórmula de elegibilidad, y que el objeto de dichos recursos es el que se destine, de acuerdo a lo establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación, a la profesionalización, equipamiento de los cuerpos de seguridad pública en los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, mejoramiento de la infraestructura de las corporaciones y desarrollo de políticas públicas para la prevención social del delito.

Los objetivos generales del Subsemun son:

- Fortalecer el desempeño de las funciones que en materia de seguridad pública, ejerzan los municipios y, en su caso, los estados, cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al gobierno del Distrito Federal para salvaguardar los derechos e integridad de sus habitantes y preservar las libertades, el orden y la paz públicos.
- Profesionalizar y equipar a los cuerpos de seguridad pública en los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, mejorar la infraestructura de las corporaciones, en el marco de las disposiciones legales aplicables, así como para el desarrollo y aplicación de políticas públicas para la prevención social del delito.

cipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Fortamun-DF),¹³ los anteriores independientemente de las cantidades que las propias entidades aportan;

4. Corporaciones fácilmente corruptibles debido a diversos factores: baja remuneración, temor, ausencia o alejamiento de valores axiológicos que dignifiquen la actividad, entre otros;
5. Nulo o bajo nivel educativo de los policías; y
6. Pésimas condiciones laborales, aspecto que convirtió a la actividad policial municipal como una actividad de segundo nivel,

-
- Fortalecer los niveles de seguridad y confiabilidad que demanden las instituciones de seguridad pública mediante la aplicación de evaluaciones de control de confianza homogéneas.
 - Promover una política preventiva que incida sobre los contextos socioculturales en donde se desarrollan los factores de riesgo que propician la violencia y la delincuencia, desde antes que ocurran los eventos que las detonan.
 - Alinear las capacidades del Estado mediante una estrategia de prevención social del delito que vincule el quehacer institucional con la participación de la sociedad civil organizada, así como de la ciudadanía que no cuenta con mecanismos de asociación que garanticen su derecho a ser partícipes en los actos de gobierno que los involucran.

En [<http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Subsemun>].

¹³ Este fondo está destinado exclusivamente a la satisfacción de los requerimientos municipales, debiéndose dar prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes.

Por concepto de este fondo los municipios reciben 2.35% de lo que representa la Recaudación Federal Participable (RFP), sólo para efectos de referencia, es decir, que al igual que el FAISM, dicho porcentaje sólo se toma en cuenta como un dato, siendo el que se publica en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de que se trate.

El Fortamun-DF se distribuye en proporción directa al número de habitantes con que cuenta cada uno de los municipios, de acuerdo con la información estadística más reciente que al efecto emita el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Para este año y de conformidad con el acuerdo publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de enero del presente año, a los municipios en su totalidad les corresponde \$32,682'213,369.00 (treinta y dos mil seiscientos ochenta y dos millones doscientos trece mil trescientos sesenta y nueve pesos), por concepto de este fondo, de los cuales la federación hará entrega en 12 partes iguales durante el transcurso del año, los últimos días de cada mes, con excepción de diciembre en que se entregará el 14 del mes.

En [<http://www.indetec.gob.mx/News/files/FondosMunicipRamo33.htm>].

que se abandona fácilmente cuando en otros ámbitos se presentan mejores condiciones de trabajo; entre otras.

La iniciativa en cuestión, con la reforma a la fracción xxiii del artículo 73 constitucional buscaba si no eliminar, por lo menos modificar las bases o facultades de coordinación existentes en materia de seguridad pública establecidas con la reforma constitucional de 1994; en su lugar, proponía amalgamar dichas facultades de coordinación con las facultades concurrentes bajo la siguiente redacción: “el Congreso tiene facultad para expedir leyes que establezcan la distribución de competencias, los ámbitos de concurrencia y las bases de coordinación entre la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios”; esto es, modificar el sistema de distribución de competencias de coordinación, y adoptar el de concurrencia, en una conjugación *sui géneris*.

Ahora bien, la modificación de las facultades antes referidas estaba dirigida para permitir, de conformidad con la reforma al artículo 21 constitucional, los supuestos en los cuales la policía federal debería asumir el mando y conducción de las policías estatales, así como los procedimientos correspondientes; de igual forma, los supuestos y procedimientos en los cuales las policías estatales asumirían la conducción de las policías municipales o metropolitanas acreditadas, en los casos en que incumplieran con las condiciones objetivas de desarrollo institucional o los fines propios de la seguridad pública (iniciativa de reforma, 2010).

En otros términos, la creación de los denominados *mandos únicos policiales*, es decir, la unificación de todas las corporaciones policiales bajo una sola autoridad; esta última podría ser el secretario de Seguridad Pública Federal, tratándose de la unificación de las policías estatales. O, los respectivos gobernadores de las diversas entidades federativas, tratándose de las policías metropolitanas o municipales, con el propósito de operar “la homologación en: capacitación, conocimientos, equipamiento, salarios, régimen disciplinario, marco jurídico, requisitos de ingreso, entre otros aspectos (Jar Couselo, 2000: 14). O en términos de la iniciativa de referencia (2010), “un modelo policial que exige doctrina propia, liderazgo, inteligencia y contrainteligencia, carrera policial, régimen disciplinario e imagen pública respetable”; en suma, modificar la situación de que “ser policía en México” significa

tener un empleo pésimamente remunerado, altamente riesgoso y con un estigma social sumamente negativo.

Como es sabido, la iniciativa de referencia generó amplio debate y resistencia entre diversos sectores de la sociedad, pero fundamentalmente entre los legisladores, quienes finalmente decidieron posponer la discusión y el consecuente procedimiento legislativo. No obstante tal decisión, la idea de implementar dichos *mandos únicos policiales*, o crear una *policía estatal acreditable*,¹⁴ o ambas figuras, esto es Policía Acreditable con Mando Único Coordinado, ha ido permeando entre los titulares de los Poderes Ejecutivos de algunas diversas entidades federativas, hasta concretizar la implementación de la figura referida bajo dos esquemas o vías:

- a) El de las reformas legislativas a las leyes locales a efecto de reafirmar el régimen convencional, por ejemplo, los estados de Nuevo León¹⁵ y Morelos;¹⁶ y,

¹⁴ La policía acreditable tiene como objetivo fortalecer a las instituciones policiales de las entidades federativas en materia de mando policial, sentando los cimientos de una nueva policía estatal que se distinga por su confiabilidad y eficacia, en el marco de un Nuevo Modelo Policial. Siendo a la vez, “una policía más confiable al estar todos sus elementos evaluados en control de confianza y con salarios dignos, asistencia social que vincule no únicamente al elemento a la corporación sino también a su familia; con alto sentido ético, más profesional y con vocación de servicio; y equipada con tecnología de última generación (Secretariado Ejecutivo del SNSP).

¹⁵ La Ley de Seguridad Pública del Estado de Nuevo León, reformada en octubre de 2010, en su artículo 125 establece que el Titular del Poder Ejecutivo en el estado podrá celebrar convenios con los municipios del estado, previa aprobación de los ayuntamientos correspondientes, para que a solicitud de éstos, de manera directa las autoridades de Seguridad Pública del estado se hagan cargo de manera temporal de la prestación del servicio público de policía, o bien se preste coordinadamente entre ambos niveles de gobierno, conforme a las prescripciones de la referida Ley de Seguridad Pública.

Independientemente de lo anterior, la ley de referencia, en su artículo 124, resalta la atribución del gobernador relativa a la posibilidad de ordenar el uso de la fuerza pública municipal en “aquellos casos que juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público”; esto de conformidad con lo establecido en el artículo 115, fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 85, fracción XVIII, y 132, inciso h), de la Constitución del Estado de Nuevo León.

¹⁶ En el sitio [http://www.morelos.gob.mx/10consejeria/index.php?action=view&art_id=653] podemos encontrar los diversos Convenios de asunción parcial de las funciones de policía preventiva municipal para la integración del Mando Único Policial entre el estado de Morelos y sus municipios.

- b) Por decisión política proveniente de los titulares de los poderes ejecutivos locales, por ejemplo, el estado de Veracruz.¹⁷

La vía política, personificada en la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) ha sido fundamental en la implementación de los multirreferidos mandos únicos policiales toda vez que en virtud de éstos se han consensuado-procesado las implementaciones correspondientes; tres han sido los pronunciamientos medulares:

El primero, emanado de la xxxviii Reunión Ordinaria del 22 y 23 de marzo de 2010, celebrada en Morelia, Michoacán. El acuerdo séptimo establece que la Conago: apoya las acciones en materia de seguridad, relativas al mando único policial (motivo por el cual se pronunció por crear mandos policiales únicos en cada uno de los estados-miembro); sugiere al Congreso de la Unión deliberara y resolviera sobre la conveniencia de aprobar las reformas en la —suprarreferida— materia propuesta por el presidente de la república, a efecto de que cada estado miembro de la federación creara su policía única; asimismo, que cada entidad federativa realizara las adecuaciones legislativas correspondientes para la implementación de tal esquema policial.

¹⁷ Mediante petición vía Infomex-Veracruz, realizada en mayo del corriente (2013), se obtuvo que en 17 municipios se ha implementado el mando único. Los municipios son: Veracruz, Boca del Río, Xalapa, Banderilla, San Andrés Tlanelhuayocan, Rafael Lucio, Córdoba, Fortín, Coatzacoalcos, Minatitlán, Cosoleacaque, Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río, Acayucan, Pánuco, Tampico Alto, La Antigua y Tantoyuca. Dichas implementaciones las han realizado con base en la siguiente normatividad:

2. El fundamento que requiere en su solicitud es:

I) En materia federal

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 21 y 115, fracciones III y VII;
- La Ley Orgánica del Municipio Libre, en su artículo 36, fracción x;
- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, artículo 2º y 7º.

II) En materia estatal

- Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, artículos 49, fracción IV y 71, fracciones XI, inciso h) y XV;
- Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública, artículo 15;
- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, artículos 9, fracción III; 18-Bis y 18-Ter.

Como se observa, en ninguno de los casos referidos existe Convenio para la transferencia de tal “servicio” del municipio al estado. Esto es, las multicitadas implementaciones han sido determinadas de forma unilateral y autoritaria por parte de la entidad.

El segundo es el derivado de la XLIV Reunión Ordinaria celebrada el 18 de febrero de 2013 en Chihuahua, Chihuahua, en la cual, a propuesta de dos gobernadores, ratificaron el acuerdo señalado en el punto anterior, relativo a la consolidación del Modelo de Policía Estatal Acreditado con Mando Único Coordinado. De igual forma, refrendaron el esquema de seguridad pública propuesto por el presidente de la república, Enrique Peña Nieto; y enfatizaron que la creación de un mando único permitiría vigorizar la capacidad de respuesta de las autoridades municipales, “al trasladarse la facultad en materia de seguridad pública a la entidad federativa para lograr la coordinación entre órdenes de gobierno, respetando la autonomía y la libertad de los municipios, así como las particularidades específicas que éstos enfrentan”.

El tercer pronunciamiento se formuló en los trabajos de la XLV Reunión Ordinaria realizada en Mazatlán, Sinaloa, el 20 de agosto de 2013, el cual si bien plantea la consolidación del Modelo de Policía Estatal Acreditado con Mando Único Coordinado, ya refleja los diversos problemas a los que se han enfrentado los gobiernos de las entidades federativas que lo han implementado. En aras de preservar la fidelidad de la exposición, cito parte del pronunciamiento:

[...] ratificamos el compromiso asumido en la XLIV Reunión Plenaria celebrada en febrero del año en curso en la ciudad de Chihuahua para *impulsar este modelo con determinación y voluntad política*.¹⁸ Es evidente sin embargo, que la diversidad territorial, poblacional, político-administrativa y educacional existente en las regiones y entidades federativas que las conforman, hace imposible la adopción de un esquema uniforme para la implementación del Modelo de Policía Estatal Acreditado con Mando Único Coordinado.

En atención a ello, en la reunión referida se acordó hacer acopio de las distintas experiencias que en este rubro se han dado a lo largo y ancho de la república, con el propósito de elaborar una lista de opciones viables y con sustento jurídico que se ajusten a las características de cada región o entidad federativa, privilegiando en todo momento la coordinación operativa e institucional con la federación y los municipios [...]. (XLV Reunión Ordinaria-Conago, 2013).

¹⁸ Las cursivas son propias.

Una de las opciones propuestas en el pronunciamiento en cuestión fue la adecuación de la legislación de las entidades federativas a efecto de permitir a los ayuntamientos que pudieran, de así decidirlo, solicitar a las legislaturas locales que designaran a los directores, secretarios o jefes de Seguridad Pública Municipal de una terna que los propios ayuntamientos conformen, elaboren y propongan.

Ahora bien, frente al contexto planteado, ¿cuáles son las circunstancias o consecuencias existentes? Esencialmente se identifican tres:

1. La transgresión al sistema de competencias (coordinación) en materia de seguridad pública establecido por la CPEUM;
2. El debilitamiento de la figura municipal al eliminarle la histórica tradición de atender cuestiones de seguridad pública y policía, así como un aspecto de gobierno de vital trascendencia como lo es la seguridad pública, para con ello fortalecer un esquema de corte centralista; y
3. La generación de conflictos jurisdiccionales por los recurrentes despidos o ceses de los policías municipales.

Con relación a la transgresión al sistema de competencias —como lo he referido en líneas anteriores—, el actual régimen de bases de coordinación en materia de seguridad pública se adopta con la reforma constitucional de 1994; régimen que establece una serie de procedimientos y mecanismos de coordinación entre los distintos niveles de gobierno para la realización de la función, esto es, la seguridad pública; y se dejan a salvo las facultades que constitucionalmente le corresponden a cada nivel de gobierno en esta materia, tal como lo refiere el artículo 1° de la LGSNSP:¹⁹ “establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios en esta materia”.

¹⁹ Respecto a dicho artículo, Serna (2011: 84) advierte que en efecto, se plantea una lógica de bases de coordinación, pero también se desliza una lógica de facultades concurrentes, y que ambos mecanismos tienden a la centralización; primero, bajo la lógica de bases de coordinación, un régimen obligatorio de coordinación. Y segundo, la posibilidad de que desde la federación, a través de una ley general, se demarque a federación, estados y a los municipios qué les corresponde hacer en la materia.

Sin embargo, y no obstante la existencia formal de un esquema de distribución de competencias, en específico de coordinación, en lo material, y frente a los municipios, las entidades federativas en materia de seguridad pública se han decantado por un esquema de facultades concurrentes, esto es, las atribuciones en la materia se han dividido únicamente entre la federación y los estados-miembro, todo ello sin la existencia de una ley general. Los municipios han quedado como espectadores de las diversas acciones a emprender. La dinámica que priva en la actualidad es totalmente contraria a la reforma constitucional de 1994 en la materia, ya que en ésta, tras la reforma a los artículos 21 y 73, se buscó establecer las bases para consolidar un Sistema Nacional de Seguridad Pública a través de la coordinación entre la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, respetando absolutamente las competencias, soberanía y autonomía de cada uno de los niveles de gobierno; en otros términos, de fortalecer el sistema federal, caso específico que, mediante reforma al artículo 115 constitucional (de 1999) se refrendó al dejar de considerar a la seguridad pública como una *función pública*, y establecerla como *función de estado o pública*, a cargo del municipio.

En tal contexto, aún con las diversas formas de entender o ver a la seguridad pública desde o en la perspectiva municipal, a lo largo de su historia, lo cierto es que tal instancia ha sido pieza significativa en los afanes de salvaguarda y protección de la población; por ello se explica, incluso, la atribución de aprobar sus respectivos Bandos de Policía y Buen Gobierno (Quintana, 2011: 66).

Por último, otro de los escenarios que la instalación de mandos únicos ha generado es la multiplicación de despidos o cese de policías municipales. Estos despidos a veces se encuentran debidamente fundados y motivados, otras tantas no. En los casos presentados en Veracruz —sobre los cuales se ha realizado una revisión— se encuentra que algunos de estos supuestos se radicaron en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Durante 2012 se presentaron 136 demandas. Sin embargo, en este tramo jurisdiccional en determinadas ocasiones se vulneran los derechos de los policías despedidos, toda vez que ante el desconocimiento de la instancia (de los abogados promoventes, hay que decirlo) ante la cual se deben reclamar las prestaciones a las que haya lugar, los escritos de promoción correspondiente se presentaron ante las Juntas Especiales

de Conciliación y Arbitraje del Estado, mismas que —desde luego— se declararon incompetentes, pero que además remitieron el asunto a otra instancia equivocada, esto es, al Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado. Para cuando dicho Tribunal se declaraba incompetente y remitía el asunto a alguna de las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, transcurridos de tres o cuatro meses en promedio, el término para promoverlos había fenecido. Ante estos supuestos, los magistrados integrantes de las diversas salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo optaron por declarar improcedente la promoción; y en algunos casos, previa radicación, inicio y consecución de procedimiento, casi para llegar a la resolución, declaraban sobreseimiento.

A la luz del principio *pro persona*, mediante diversas resoluciones del Poder Judicial Federal a través de las instancias competentes, el “formalismo” del término, en estos casos de presentación ante instancia no competente, quedó superado. No obstante lo anterior, actualmente se encuentra en controversia flexibilizar el término (15 días) para concurrir ante el órgano jurisdiccional competente que determinará la existencia o no de despido injustificado.

Conclusiones

A manera de epílogo frente al escenario expuesto destacan estas ideas:

1. La implementación del Modelo de Policía Estatal Acreditado con Mando Único Coordinado contraviene el sistema formal de competencias (coordinación) adoptado en materia de seguridad pública mediante la reforma constitucional de 1994; en su lugar, y con motivo de la dispersión territorial, económica y de los diversos grados de penetración del crimen organizado en las entidades federativas, se han creado diversos modelos de competencias en la materia;
2. La existencia de los Mandos Únicos Policiales elimina no sólo la histórica tradición del municipio en temas de protección y salvaguarda de la comunidad sino también, y sobre todo, atenta contra el fortalecimiento del federalismo, y de los gobiernos locales;

3. Existe lesión a la autonomía municipal. No se está contando, en todos los casos, con la anuencia de los ayuntamientos para instrumentar la figura;²⁰
4. El control total de las decisiones sobre las fuerzas armadas recaerá en un solo hombre, y que por el apego a prácticas antidemocráticas que fluyen en múltiples afluentes de nuestro país; situación sumamente delicada, ya que vía el uso de la fuerza pública se podría atentar, incluso, contra los derechos políticos de los mexicanos, y el sistema democrático del país;
5. En la implementación del Modelo de Policía Estatal Acreditable con Mando Único Coordinado y su incidencia en los municipios mexicanos, en su mayoría impera la fuerza política, que no la jurídica, vía pronunciamientos de la Confederación Nacional de Gobernadores (Conago), decisiones que sin duda son de corte centralista. Modelo que —debemos recordar— desde su origen se ha objetado la lejanía del centro de decisión con relación al terreno en donde acontecen las problemáticas; la ausencia de proximidad, de pertenencia, de visibilidad e incluso de información (Serna, 2011: 84); y para el caso de la implementación del Modelo de Policía Estatal Acreditable con Mando Único Coordinado diversos especialistas insisten en que se requiere la implementación de estrategias “cuadra por cuadra, colonia por colonia” (González, 2011: 46) y “de la participación de las comunidades” (Suárez, 2011: 51).
6. Aunado a lo anterior, la orquestación de los —aquí estudiados— mandos únicos se dirige en un sentido contrario al internacionalmente dominante, esto es, “a fortalecer las capacidades y liderazgos de los gobiernos locales para propiciar intervenciones multisectoriales a favor de la seguridad y la convivencia” (Suárez de Gay, 2011: 51-52).
7. Con relación al ámbito jurisdiccional en el cual se están —y se estarán— dirimiendo los casos de despidos que se estimen

²⁰ Su puesta en marcha se ha realizado con base en las diversas disposiciones normativas del ámbito federal y local, pero no en un convenio para tales efectos, en el que previamente se hubiera autorizado por unanimidad o mayoría de los miembros del ayuntamiento. Folio 00217113, oficio SSP/UAI/138/2013 del 6 de junio de 2013, emitido por la Unidad de Acceso a la Información de la Secretaría de Seguridad Pública.

injustificados, un principio de aplicación recurrente sin duda será el de *pro persona* (o *pro homine*) a efecto de entrar al fondo del asunto planteado y resolver lo que en derecho corresponda. El sentido de las resoluciones de los jueces y magistrados será una variable que respaldará o evidenciará la hipótesis de que un alto número de elementos policiacos se encuentran involucrados con miembros de la delincuencia organizada.

8. Coincido con quienes sostienen que a las policías municipales se les debe capacitar, reconocer, incrementar sus salarios, puesto que ellos son quienes conocen de primera fuente lo que ocurre en “su” territorio y tienen, además, la facultad de participar en la articulación de las políticas urbanas y sociales en respuesta a las causas o factores que explican, por ejemplo, las causas de delincuencia. En ese sentido, juegan un papel preponderante en la prevención porque intervienen y contribuyen a transformar los territorios.

Bibliografía

- Análisis de la iniciativa de mando único de policías presentada por el Ejecutivo federal ante el Senado de la República (2010), LXI Legislatura de la Cámara de Diputados, Centro de Documentación, Información y Análisis, México.
- Cossío Díaz, José Ramón y L. Pérez de Acha (1997), *La defensa de la Constitución*, Distribuciones Fontamara, México.
- Declaratoria (2013), XIV Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores, Mazatlán, Sinaloa.
- Declaratoria (2013), XLIV Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores, Chihuahua, Chihuahua.
- Declaratoria (2010), XXXVIII Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores, Morelia, Michoacán.
- García, Sergio (2002), “En torno a la seguridad pública. Desarrollo penal y evolución del delito”, en Pedro José Peñaloza y Mario A. Garza Salinas (coords.), *Los desafíos de la seguridad pública en México*, Universidad Iberoamericana/UNAM/PGR, México.

- González Fernández, José Antonio (2002), “La seguridad pública en México”, en *Los desafíos de la seguridad pública en México*, Universidad Iberoamericana/UNAM/PGR, México.
- González Domínguez, María del Refugio y Sergio López Ayllón (1999), *Transiciones y diseños institucionales*, UNAM, México.
- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, SHCP, en [<http://www.indetec.gob.mx/News/files/FondosMunicipRamo33.htm>].
- Jar Couselo, Gonzalo (2000), *Modelos comparados de policía*, Ministerio de Interior, Dykinson, Madrid.
- Memoria Mesa Redonda: Mando Único Policial (2011), Cámara de Diputados–Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP), México.
- Posada, Adolfo (1936), *El régimen municipal de la ciudad moderna*, Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, España.
- Quintana Roldán, Carlos (2008), *Derecho municipal*, 9a. ed., Porrúa, México.
- Diccionario de la Real Academia Española (DRAE), [<http://lema.rae.es/drae/?val=seguridad>]
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Subsidio para la Seguridad en los Municipios (Subsemun), en [http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Que_es_1].
- , Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP) en [<http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Subsemun>]
- , Policía Acreditable, en [http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Que_es_].
- Suárez de Garay, María Eugenia (2011), *Memoria. Mesa redonda: Mando único policial*, LXI Legislatura-Cámara de Diputados (CEDIP), México.
- Valencia Carmona, Salvador (2005), *El municipio en México y en el mundo. Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal*, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Valencia Ramírez, Verónica G. (2001), “La seguridad pública como derecho humano”, en *La seguridad pública como un derecho humano*,

5° Certamen de Ensayo sobre Derechos Humanos, LIV Legislatura del Estado de México-Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, Toluca, México.

Vinogradoff, Paul (2000), *Normas sociales y normas jurídicas*, FCE, México.