

CARLOS F. QUINTANA ROLDAN
Profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM

1.- Presentación.

En primer lugar hago manifiesto mi agradecimiento al Comité y al Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias por brindarme la oportunidad de participar en esta mesa redonda, en la que se aborda un tema crucial para la vida institucional de nuestro país, como lo es el “Mando único Policial”.

Mi reconocimiento por ello al Diputado Omar Fayad, Presidente del Comité y al Maestro y estimado amigo Don Cesar Becker Cuellar, Director General del Centro, por impulsar la realización de este evento en el que se expondrán diversos puntos de vista sobre esta cuestión tan delicada.

Saludo afectuosamente a los integrantes de la mesa, distinguidos universitarios con quienes he tenido la oportunidad de compartir distintas actividades de investigación y de docencia.

Las preocupantes circunstancias que vive actualmente el país en materia de seguridad pública son sobradamente conocidas. Nos encontramos inmersos hoy en día en una poderosa espiral de acontecimientos violentos, como pocas veces se dieron en nuestra historia. Se afirma con frecuencia que esto se debe a la lucha frontal que el gobierno federal ha encabezado en contra de la delincuencia organizada, especialmente contra el narcotráfico.

Sin embargo, para no caer en estimaciones superficiales o en juicios poco sustentados, es necesario llevar a cabo una reflexión más profunda de estos acontecimientos, así como la manera en que se está encausando institucionalmente su enfrentamiento por las autoridades, a fin de reorientar ese combate, en aras de lograr mejores y más eficientes resultados, que nos lleven a restaurar la indispensable seguridad personal y patrimonial a la que tenemos derecho los mexicanos.

El tema es complejo y diversificado, por lo que centraré mi disertación sobre lo que atañe a la institución municipal, área en la que he contado con una mayor experiencia académica.

2.- El municipio y su evolución institucional.

Si bien no es mi intención exponer aquí de manera detallada el largo proceso de evolución que ha tenido el municipio, quisiera señalar algunos de los elementos históricos que han dado perfil a las comunas, porque entiendo que su acontecer histórico es la principal fortaleza de esta institución. A ello se debe su larga permanencia y es la propia historia la que ha dado al municipio el papel protagónico que hasta nuestros días tiene en la organización de las colectividades humanas.

Estas concentradas referencias al marco histórico, nos pueden ayudar a comprender, también, de mejor manera, el problema que estamos analizando sobre las formas del mando policial y su impacto en la institución comunal.

El municipio, en efecto, es una figura jurídica milenaria que ha servido de base a la organización política y administrativa de muchas sociedades en sus aspectos más inmediatos de convivencia. Remonta su surgimiento a la antigüedad clásica del mundo romano, fue en Derecho Público de Roma, el creador del municipio, que llegaría a nuestro continente por virtud de la conquista Española.

En su largo tránsito histórico el original municipio latino fue llevado a la antigua España. La institución quedó marcada igualmente por nuevas influencias de tipo germánico, con la conquista de los visigodos a la península. Más tarde quedaría también impreso el sello de la cultura de los árabes por los largos años de su dominación sobre los reinos españoles. Así, el municipio de características latinas, germánicas y árabes, sería el que con la conquista nos habría de llegar a las tierras americanas.

El municipio ha jugado un notable papel institucional para nuestro país, desde que Hernán Cortes fundara la Villa Rica de la Vera Cruz el 22 de abril,

viernes santo, de 1519, conmemoración de la que tomaría su nombre el puerto de Veracruz. Debemos recordar igualmente los reclamos libertarios de Primo de Verdad, Síndico del Cabildo de la Ciudad de México, quien en agosto de 1808, ante la usurpación napoleónica, proclamó el desconocimiento del poder español, al sostener que en representación del pueblo mexicano y su soberanía, correspondía al propio cabildo municipal tomar legítimamente las riendas del poder.

En septiembre de 1810, al inicio de la lucha independiente, el cura Don Miguel Hidalgo, dio muestra del indudable conocimiento y respeto que guardaba por las instituciones municipales, como lo demuestra el hecho de que el 17 de septiembre de aquel año, en la ciudad de San Miguel el Grande, ahora San Miguel de Allende, el caudillo haya convocado a los vecinos notables de la localidad con el fin de nombrar autoridades y acordar las medidas necesarias para el aseguramiento del orden y tranquilidad públicas, integrando en aquella ciudad una junta directiva que puede ser considerada, justamente, como un verdadero ayuntamiento.

En lo tocante al surgimiento del moderno municipio mexicano, en la Constitución de 1917, cabe decir que la proclama del municipio libre fue un postulado revolucionario muy sentido del movimiento armado, ante el grave sometimiento que vivía la institución a manos de los jefes políticos que fueron una pieza centralizadora del poder dictatorial de Porfirio Díaz, que hacían que la autonomía de las comunas fueran letra muerta que solo se enarbolaba en las leyes y se proclamaba en los discursos.

En efecto en los inicios del siglo XX la situación del país presentaba evidentes y acentuadas contradicciones. Por una parte había rasgos que hacían apreciar un buen nivel de desarrollo y de progreso. El comercio vivía épocas de bonanza, que vieron surgir importantes mercados y almacenes. La industria si bien incipiente, era de rasgos modernos como lo denota el pujante ferrocarril de la época, al igual que la industria tabacalera, la textil, la eléctrica y la procesadora de alimentos. Las finanzas se veían fomentadas con una creciente actividad bancaria.

Existía en varias ciudades, sobre todo en la capital del país, una amplia clase urbana preparada, culta y cosmopolita.

De manera contrastante, grandes regiones de la República, sobre todo los sectores rurales, padecían la más lacerante miseria y explotación, las haciendas, eje de la producción de aquellos años, concentraban la mano de obra campesina, acacillando a los peones y obligándolos hacer sus compras de las tiendas de raya, a más de responsabilizar hereditariamente de las deudas contraídas a hijos y familiares.

Debido a ello, se acumularon graves presiones políticas y sociales que propiciaron el estallido revolucionario de 1910, pues aunado al justo enojo de amplios sectores de la población, surgieron paralelamente valientes ideólogos y caudillos que proponían novedosos postulados y claras consignas de cambio político y de justicia social, luchando por transformar las desgastadas estructuras políticas, económicas y sociales de la nación.

Ese estado de cosas daría como resultado el nacimiento de una de las proclamas revolucionarias más profundamente sentidas por el pueblo mexicano, me refiero al reclamo por un municipio libre. Los planes de casi todos los caudillos revolucionarios de las más encontradas tendencias, fueron unánimes en abogar por la emancipación municipal, que, finalmente, se vería plasmada en el artículo 115 de la Constitución de 1917.

A mí juicio, tres fueron en nuestra Ley Suprema los temas sociales de más amplia trascendencia para las nuevas estructuras del país. En primer lugar, el tema agrario, contemplado jurídicamente en el artículo 27 de la Constitución, como respuesta lógica al apoyo mayoritario del campesinado, que fue el motor central de la revolución.

En segundo lugar, apareció como novedad el tema del trabajo y la seguridad social, como resultado de los esfuerzos de obreros y jornaleros que lucharon de manera valiente en el movimiento armado, especialmente los operarios de la industria textil y minera. Recordemos, por ejemplo, a Río Blanco y

Cananea. Por ello nos explicamos el surgimiento del artículo 123 de la Carta Magna.

En tercer término, apareció también como una novedad del derecho público de la época, la elevación a nivel constitucional de la institución municipal, ello como resultado de la participación de múltiples fuerzas populares encabezadas por los ayuntamientos de esos días, que lucharon por reivindicaciones estructurales en la distribución del poder del Estado mexicano, a fin de restaurar la libertad y la autonomía municipal que la dictadura había prácticamente desaparecido.

De esa manera, de forma novedosa la Constitución federal de 1917 contempló un apartado normativo para el Municipio en el artículo 115 de su texto, rompiendo la tradición de los anteriores documentos constitucionales federales de 1824 y 1857 que dejaban la regulación jurídica de los asuntos municipales como un tema exclusivo de los Estados.

De la promulgación de la Constitución de 1917 y hasta la fecha, el artículo 115 ha tenido trece reformas o adiciones que por obvio de tiempo, sería difícil tratar aquí de manera minuciosa, por lo que adelante me refiere exclusivamente a las que tienen que ver con la policía municipal o la seguridad pública.

No obstante, menciono y resalto cuando menos dos de estas modificaciones generales, a más de las de seguridad pública, por la trascendencia que han tenido en la vida municipal, como son las publicadas en el diario oficial de la federación del 3 de febrero de 1983 y del 23 de diciembre de 1999, que junto a las reformas que se llevaron a cabo en diciembre de 1994, al artículo 105 de la Ley Suprema, nos brindan los perfiles jurídicos principales de nuestro actual municipio.

3.- El municipio y la seguridad pública.

De siempre el municipio ha contado con una serie de atribuciones para velar por la seguridad y la tranquilidad de las poblaciones. En Roma estas

funciones las cumplían los ediles y los lictores, tanto como funcionarios administrativos los primeros, como con facultades de seguridad y vigilancia los segundos. En la Edad Media surgieron las figuras de los alguaciles españoles cuyo origen se debe a la organización árabe de los emiratos. Los alguaciles tenían atribuciones que ahora llamaríamos de policía.

El municipio colonial español conservó en América esas facultades de policía y vigilancia a lo largo de toda su existencia. Correspondía inclusive a los ayuntamientos sancionar las faltas menores y juzgar algunos delitos de menor cuantía en primera instancia.

La Constitución de Cádiz de 1812, estableció, a su vez, en su título VI, Capítulo I, denominado “de los Ayuntamientos”, que correspondía al gobierno municipal: Artículo 321, la policía de salubridad y comunidad, y auxiliar al alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos y la conservación del orden público.

La constitución Federal de 1824 no abortó de manera directa el tema municipal, precisamente por el espíritu federalista que la permeaba, considerando que tales asuntos correspondían exclusivamente a los Estados de la Unión.

Sin embargo, tanto las originales Constituciones internas de los Estados, como las Leyes Orgánicas que fueron emitiendo en sus territorios las entidades federativas dieron siempre facultades de policía preventiva a los ayuntamientos, estableciéndose juzgados menores municipales, o juzgados conciliadores o de paz, con claras atribuciones jurisdiccionales en materias elementales.

En el periodo de los regímenes unitarios, tanto las Leyes Constitucionales de 1836, como las Bases Orgánicas de 1843, otorgaron atribuciones a los ayuntamientos en materia de seguridad y policía. Así la Sexta Ley Constitucional de 1836, especificó en su artículo 25, que estaría a cargo de los ayuntamientos la policía de salubridad y comunidad, cuidar de los cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia que no fuesen de fundación particular, de las escuelas de primera enseñanza que se pagaran de los fondos comunes, de la construcción y

reparación de puentes, calzadas y caminos, de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios, del adelanto de la agricultura industria y comercio y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y del orden público en su vecindario.

La Constitución Federal de 1857 fue omisa en reglamentar directamente estas materias, atribuyendo tales facultades a los Estados, quienes a través de sus Constituciones y Leyes Orgánicas municipales llevaron a cabo la regulación correspondiente.

Debo destacar, nuevamente, que todas las constituciones de los Estados y sus leyes orgánicas municipales, dieron atribuciones a los Municipios para contar con policía en sus localidades.

Sin embargo, en la parte final del siglo XIX éstas atribuciones, como muchas otras propias de la autonomía municipal, fueron arbitrariamente suspendidas a los municipios por mandatos propios de la dictadura, imponiéndose a los ayuntamientos las decisiones de los jefes políticos, los prefectos o intendentes, según fuera el caso, así como en materia de seguridad prevalecieron los cuerpos de guardias y policías rurales del Porfiriato. Todo ello en detrimento de la libertad municipal.

En el desarrollo de la lucha revolucionaria preocupó desde luego a Carranza el tema de la seguridad pública local. A ello se debió que en el texto de la denominada *Ley de Libertad Municipal*, que emitió el primer jefe el 25 de diciembre de 1914 en Veracruz, para modificar el contenido del artículo 109 de la Constitución de 1857, expresamente se haya señalado que: "... *el Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública de los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente.*"

Al aprobarse el artículo 115 por el Congreso Constituyente de Querétaro, en esta materia de seguridad, se conservó esa disposición, por lo que tanto el Presidente de la República, como los Gobernadores siguieron contando con el mando de las fuerzas públicas locales, bajo las hipótesis antes señaladas.

En la importante reforma municipal de febrero de 1983, se catalogó a la seguridad pública como un servicio público. En la reforma Constitucional de 1994, se dio sustento a la coordinación en materia de seguridad pública entre los tres órdenes de gobierno en el ejercicio de esta tarea. A su vez la reforma de 1999 señaló a la seguridad pública como una función pública y ya no como un mero servicio administrativo, y se determinó que en las capitales de los estados también correspondería a los ayuntamientos el manejo de la policía preventiva y no a los gobernadores.

El texto vigente de la fracción VII, del Artículo 115 obedece a las reformas constitucionales de junio de 2008, en materia de justicia penal y seguridad, precisando que la policía preventiva estará al mando del Presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Indicando que esos cuerpos de seguridad deben acatar las órdenes que el Gobernador del Estado les transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público. Desde luego contiene también el texto actual del 115, la especificación de que el Presidente de la República tendrá el mando de estas fuerzas municipales en los lugares donde resida habitual o transitoriamente.

Como se puede observar, el texto de la Constitución no ha sido único ni uniforme en esta materia de policía municipal, por lo contrario, nos refleja que han sido las diversas épocas y las distintas circunstancias que enfrenta la vida social las que han dado contenido a su regulación, si bien se deduce claramente que el municipio siempre ha sido una pieza importante en las tareas de seguridad preventiva y vecinal.

4.- El mando único policial y el municipio.

En base a lo expuesto en los apartados anteriores, cabe preguntarnos si hoy en día es necesario el que exista un mando único de policía. Decíamos antes que las difíciles circunstancias que enfrenta el país por la violencia y los delitos, son sin duda motivos razonables para pensar en que algo se debe hacer

jurídicamente para que el poder del Estado, como monopolio de la coacción en una sociedad, sea exitoso y eficiente.

Conozco los diversos planteamientos e iniciativas que se han presentado al Congreso para tratar de unificar el mando policial y estimo que en sus aspectos generales no violentan la autonomía y la libertad municipal. Sin embargo creo que deben hacerse una serie de puntualizaciones para que el texto que surja de estas reformas propuestas esté acorde con las mejores expresiones y tesis de la defensa de la autonomía de las comunas.

Conozco igualmente la realidad en que se desarrollan las actividades de la seguridad municipal. Su situación altamente precaria, la falta frecuente de profesionalización de los integrantes de los cuerpos de policía municipal, lo desactualizado e inoperante de sus armamentos y equipos, e inclusive la total ausencia de policías en muchos de los municipios de mayor pobreza.

Todo ello es cierto, pero tales circunstancias no deberán ser la única razón para tomar alguna medida que pueda afectar de manera irreversible la vida institucional de los municipios. Se trata, por grave que sea, de una etapa coyuntural y de un proceso que, estoy seguro, tendrá una temporalidad mayor o menor, pero finita. No serán tales problemas permanentes a grado tal que provoquen un desmembramiento de nuestras instituciones en sus formas de existencia y de su funcionamiento político y social.

En este contexto, afirmo que la policía municipal deberá seguir existiendo y deberá seguir funcionando, en forma coordinada con los demás órdenes de gobierno del país. Pero deberán someterse las integrantes de estos cuerpos de seguridad local a los más estrictos procesos de certificación y capacitación previstos en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Muchos municipios de la República pueden y deben cumplir con estos extremos para homogeneizar sus cuerpos policíacos, y los municipios que no estén realmente en estas posibilidades, por ley deberán suscribir los convenios que prevé la parte final del párrafo tercero de la fracción III del artículo 115, que

señala lo siguiente: *“... Así mismo, cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos (funciones o servicios), o bien se presten o ejerzan coordinación por el Estado y el propio municipio.”*

Por otra parte, uno de los puntos que causa mayor controversia en torno al presente tema de mando único policial, es el mecanismo a través del cual se designe al titular del cuerpo policial municipal, en el sentido de que sea el Gobernador del Estado quien lo haga, a propuesta del ayuntamiento, a más de que el gobernador podrá removerlo libremente.

A mi juicio este mecanismo debe meditarde de manera sensata, porque puede ser motivo de serios enfrentamientos entre el gobierno estatal y los ayuntamientos, Me parece que en aquellos municipios en los que la policía este debidamente certificada resulta innecesaria la intervención del Gobernador, toda vez que esas actividades se estarían rigiendo por las propias reglas de coordinación a las que está sometida esta materia y por ende deberá corresponder al ayuntamiento la designación o remoción del titular de la policía.

En todos los demás casos en que los municipios no cuenten con la certificación de sus policías, entiendo que la intervención del ejecutivo del Estado se justifica para lograr la necesaria eficiencia y la confianza que son urgentes de instaurar en la consolidación de la seguridad del país.

Claro está que existen muchas otras cuestiones dignas de analizar en este tema del mando policial único, como son los mecanismos e instrumentos del apoyo financiero para los cuerpos de seguridad municipal, igualmente los mecanismos operativos de la coordinación en esta materia entre los tres órdenes de gobierno, al igual que otros asuntos de importancia, pero sería difícil extenderme en mi exposición.

Finalmente consense de que tales reformas son sin duda necesarias, pero también de que cualesquiera que sean éstas, se deberán respetar

cuidadosamente la autonomía y la libertad de los municipios. Porque autonomía y libertad municipal son valores de profundo significado histórico y jurídico, que han sido el firme soporte de la existencia organizada de las sociedad y de México.

Estoy seguro que la decisión del Constituyente Permanente será acertada y que se tomará con un profundo compromiso social por lograr lo que sea mejor para los mexicanos.