

SEGURIDAD PÚBLICA Y MUNICIPALISMO

Notas sobre el Convenio Específico de Adhesión para el Otorgamiento del Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (SUBSEMUN)

Armando Trueba ♦

Presentación

El artículo 10º del PEF 2008 establece una partida presupuestal de \$3'589,400.00 para el otorgamiento de subsidios a los municipios y a las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, destinada a la seguridad pública.

El 15 de enero de 2008, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo 01/2008, por el que se establecen las bases de elegibilidad de municipios para la asignación de recursos del SUBSEMUN. Posteriormente, el 25 de enero de 2008, se publicó el acuerdo por el cual se dieron a conocer las Reglas del Fondo Municipal de Subsidios a los municipios y a las demarcaciones territoriales del Distrito Federal para la Seguridad Pública, así como el Modelo de Convenio de Adhesión a las Reglas que deben suscribir los municipios.

♦ Licenciado en Derecho y alumno de la Maestría en Derecho Constitucional y Amparo de la Universidad Iberoamericana León.

Derivado de dichos acuerdos, el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, determinó la elegibilidad de 150 municipios en toda la República, los cuales serían beneficiarios de los subsidios integrantes del SUBSEMUN.

Es objeto de las presentes notas, apuntar el contenido y los alcances de las condiciones generales planteadas por la Federación para la concesión de los subsidios. En ese sentido, se hace mención a las relaciones entre la Federación y los municipios del país, a la luz de la entrega de los subsidios sin la participación de los gobiernos de las entidades federativas.

Este estudio analiza el régimen de las transferencias de los recursos federales y subsidios a un nivel municipal y su legislación aplicable, a efecto de determinar los alcances de las relaciones convencionales entre órdenes de gobierno.

En segundo término, se aborda el análisis de la naturaleza de los recursos del SUBSEMUN, las reglas para la elegibilidad de los municipios beneficiarios, su autonomía respecto al ejercicio de los recursos y el marco de sus obligaciones, mismas que deberán asumir al aceptar el régimen aplicable a este subsidio.

1. El municipio y sus facultades para convenir con la Federación

En relación con la naturaleza y modalidades de las transferencias y otorgamiento de subsidios con recursos públicos federales, se ha cuestionado si

jurídicamente el municipio, en México, goza de un marco constitucional y legal para realizar actos jurídicos con otras instancias o niveles de gobierno, distintos al propio de la entidad federativa a la cual pertenece. Dicho en otras palabras, el municipio como parte de una entidad federativa está llamado a observar y respetar la integridad estatal y ser congruente con los principios que han regido el tránsito de recursos del ámbito federal al municipal. El punto radica en determinar si los municipios pueden directa y legalmente celebrar con la Federación convenios para recibir transferencias de recursos y subsidios de parte de ésta, sin la mediación o intervención de las autoridades de los gobiernos de las entidades federativas.

1.1 Régimen de las transferencias

La fracción II del artículo 115 Constitucional otorga a los municipios personalidad jurídica propia y potestad para manejar su patrimonio. De acuerdo al inciso h) de la fracción III de este artículo, el municipio tiene a su cargo, dentro de otras funciones, la de seguridad pública con arreglo al artículo 21 de la misma Constitución; asimismo, el tercer párrafo del mismo artículo 115 establece:

“Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivos. 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, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio”.

En un primer ejercicio interpretativo, si bien el legislador constituyente reconoce la personalidad jurídica propia del municipio, por otro lado, pareciera que restringe en cierto grado la capacidad de este ámbito de gobierno, ya que para materializar un convenio de coordinación con otro municipio, se requiere la anuencia de la legislatura estatal. La disposición constitucional limita al municipio en tanto solamente puede coordinarse para la prestación de un servicio con otros municipios, o bien con la entidad a la que pertenece, pero no así con la Federación, ya que este nivel gubernativo no se menciona expresamente.

Por otra parte, el artículo 73, fracción XXIII del texto constitucional faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación fiscal entre la Federación, estados, Distrito Federal y municipios.

Sentado lo anterior, vemos cómo en la concepción teórica de las relaciones tributarias entre los sistemas fiscales dentro de un estado federal se reconocen tradicionalmente tres tipos de relaciones:

1. Relaciones entre la imposición federal y la de los estados miembros
2. Relaciones tributarias de los distintos estados miembros entre sí, y

3. Relaciones fiscales de los estados miembros con sus gobiernos municipales¹

En el primer punto nos referimos a la participación de ingresos, estimada como la transferencia del nivel federal al estatal, en función del arreglo convencional entre los niveles de gobierno, bajo un criterio de efectos resarcitorios, en contraprestación a las facultades cedidas.

Esta modalidad de transferencias intergubernamentales se materializa mediante transferencias de fondos globales no condicionados, con arreglo a fórmulas previamente establecidas.

El segundo tipo de relaciones, relativo a las relaciones tributarias entre estados miembros, tiende a inhibir la doble imposición interestatal y procurar la equidad tributaria, en donde dos personas con la misma capacidad económica no deban soportar cargas fiscales distintas por el hecho de relacionarse con dos estados.

La lista enumerada omite incluir en sus principios la existencia de una relación entre la Federación y los gobiernos municipales. Más adelante nos ocuparemos de tal omisión.

¹ *Federalismo Fiscal: Conceptos, Principios y Teoría*, 2ª edición, Indetec Publicaciones Especiales, Guadalajara, 1996, p. 103.

La Ley de Coordinación Fiscal establece una clasificación en la partición de los recursos objeto del sistema de coordinación fiscal nacional, de donde se derivan:

a) Participaciones: en cuyo reparto intervienen tanto estados como municipios. En este caso, el inciso b), de la fracción III, del artículo 2-A de la Ley, establece que *“Los Estados entregarán íntegramente a sus municipios las cantidades que reciban del Fondo de Fomento Municipal, de acuerdo con lo que establezcan las legislaturas locales [...]”*.

b) Aportaciones federales: *Conjunto de recursos públicos condicionados a la obtención y cumplimiento de determinados objetivos en materia de educación básica y normal, servicios de salud e infraestructura social, así como para el fortalecimiento de los municipios, aportaciones múltiples, educación tecnológica y de adultos y seguridad pública que el Gobierno Federal presupuesta y transfiere a las haciendas públicas de los Estados, municipios y el Distrito Federal, en el marco de la Ley de Coordinación Fiscal.*²

El capítulo de aportaciones federales establece el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, el cual es recibido por los municipios, a través de la entidad federativa, según lo expresa el artículo 37 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF)

² *Glosario de Términos de Finanzas y Deuda*, Boletín Financiero, Indetec, consultado en <http://www.indetec.gob.mx/e-Financiero/Glosario/Default.asp> el día 23 de abril de 2008.

La fracción II del artículo 2-A de la LCF, al referirse al Fondo de Fomento Municipal señala que éste se distribuirá entre las entidades federativas, no directamente entre los municipios, aún cuando ciertamente los recursos pertenecen íntegramente a estos últimos.

El artículo 14 de la misma Ley parte de la base de que es precisamente la entidad quien se encuentra adherida al Sistema de Coordinación Fiscal y, en consecuencia, sus municipios. Al respecto, el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito ha sostenido en tesis aislada, que en virtud de la celebración de los convenios de coordinación fiscal otorgados por los estados, revisten el estatus de autoridades fiscales federales, tanto las autoridades de la entidad federativa como el municipio, y en el caso de éste último, para fundamentar su actuación como autoridad, debe citar en sus actos el acuerdo o convenio respectivo, criterio que nos lleva a inferir que, contrario a lo antes señalado, en tratándose de transferencias, el municipio es libre y competente para convenir con la Federación en materia fiscal³.

Según la misma Ley de Coordinación Fiscal existen sólo dos casos excepcionales en los que la Federación entrega recursos directamente a los municipios: i) cuando se trata de aquellos municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realicen materialmente la entrada al país o la salida de

³ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, IV Octubre de 1996, página 501, Tesis XXI.1o.21 A, rubro: "AUTORIDADES MUNICIPALES. PARA LA RECAUDACION DE CREDITOS FISCALES FEDERALES DEBEN CITAR COMO FUNDAMENTO EN EL OFICIO RESPECTIVO EL CONVENIO O ACUERDO POR EL CUAL ACTUAN EN FUNCION DE UNA ORDEN FEDERAL (ARTICULO 14 DE LA LEY DE COORDINACION FISCAL)".

bienes que se importen o exporten, siempre que la entidad federativa de que se trate celebre convenio con la Federación en materia de vigilancia y control de introducción ilegal al territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera; y *ii)* tratándose del derecho adicional sobre la extracción de petróleo, a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de dichos productos. Fuera de ellos, no es ortodoxo que la federación directamente se entienda con el municipio para convenir la entrega de recursos bajo cualquier figura, sin atender a la mediación de la administración pública estatal, aún cuando constitucionalmente no habría óbice para ello.

El artículo 6º de la LCF establece:

Las participaciones federales que recibirán los municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrirselas. Las legislaturas locales establecerán su distribución entre los municipios mediante disposiciones de carácter general.

La Federación entregará las participaciones a los municipios por conducto de los Estados [...].

Se desprende del texto citado que los recursos correspondientes a los municipios, en ningún caso les son entregados directamente por la Federación, pues corresponde a las entidades su recepción y difusión de acuerdo a las

cantidades que correspondan a cada municipio. En abono de este criterio, el artículo 37 de la Ley de Coordinación Fiscal establece que las aportaciones federales correspondientes al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal serán recibidas por los municipios a través de las entidades y las Demarcaciones Territoriales por conducto del mismo Distrito. El procedimiento establecido en la Ley involucra al Gobierno Federal, a través de las Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a los estados, y a éstos con sus municipios.

Ya se trate de participaciones o aportaciones fiscales, ambas son entregadas a las entidades federativas, a través de transferencias, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los estados y de los municipios, por medio de aquéllos. La Ley de Coordinación Fiscal no contempla ni regula la entrega de subsidios.

Por otra parte, el artículo 2º, fracción LIII, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, define a los subsidios como *las asignaciones de recursos federales previstas en el Presupuesto de Egresos que, a través de las dependencias y entidades, se otorgan a los diferentes sectores de la sociedad, a las entidades federativas o municipios para fomentar el desarrollo de actividades sociales o económicas prioritarias de interés general.*

Se establece, de tal manera, una diferenciación conceptual y legal entre subsidios y transferencias, donde estas últimas se definen por ser asignaciones de

carácter permanente destinadas a las entidades federativas, bajo los principios de coordinación y aquéllos en función de su transitoriedad y susceptibilidad de ser otorgados a cualquier persona privada o pública.

De acuerdo con el artículo 82 de la misma Ley, las dependencias y entidades, con cargo a sus presupuestos y por medio de convenios de coordinación que serán públicos, podrán transferir recursos presupuestarios a las entidades federativas con el propósito de descentralizar o reasignar la ejecución de funciones, programas o proyectos federales y, en su caso, recursos humanos y materiales. El precepto se refiere al caso de transferencias, exclusivamente, no subsidios y las limita sólo al caso de las entidades federativas, excluyendo a los municipios, por lo que queda claro la imposibilidad legal de éstos para asistir, por sí mismos, a la firma de los convenios relativos, tratándose de recursos entregados vía transferencia.

Por su parte, el artículo 33 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación establece que para efectos de la fiscalización de recursos federales que se ejerzan por las entidades federativas y por los municipios, la Auditoría Superior de la Federación propondrá los procedimientos de coordinación con las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para que en el ejercicio de las atribuciones de control que éstas tengan conferidas, colaboren con aquélla en la verificación de la aplicación correcta de los recursos federales, recibidos por dichos niveles de gobierno.

De acuerdo con lo anterior, la ley no concede ni prevé la facultad al órgano federal encargado de las tareas de fiscalización para convenir directamente con los municipios los procedimientos correspondientes, y así llevar a cabo dichas tareas; sólo se establece una relación entre el nivel federal y el estatal.

El mismo artículo 33 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación establece en su segundo párrafo que *“dichos procedimientos comprenderán además la comprobación de la aplicación adecuada de los recursos que reciban particulares, en concepto de subsidios otorgados por las entidades federativas y los municipios con cargo a recursos federales”*. En este caso, la referencia a los municipios se traduce en el reconocimiento de que éstos pueden otorgar subsidios con cargo a transferencias de recursos provenientes del erario federal, sin que ello signifique que directamente celebren los convenios de transferencias correspondientes, ya que estas partidas forman parte de los convenios de coordinación celebrados por la entidad federativa con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Congruente con lo anterior, el artículo 33 de la Ley de Planeación faculta al Ejecutivo Federal para convenir con los gobiernos de las entidades federativas la coordinación para la participación en la planeación nacional del desarrollo, y señala que en todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios. Se colige que compete a las entidades federativas la suscripción de las obligaciones convencionales en materia de planeación, cuyos

efectos generan obligaciones para los municipios, aún cuando formalmente no son parte en la celebración de esos actos.

Del análisis de los preceptos legales citados podemos arribar a una primera conclusión en la que si bien el texto constitucional en su artículo 115 faculta y fundamenta que los municipios efectivamente pueden por sí, acudir mediante sus legítimos representantes a celebrar los convenios y acuerdos que en materia de transferencias, entrega y recepción de recursos resulten de su conveniencia, por otra parte, la misma Constitución faculta al legislador para establecer las modalidades de la coordinación fiscal y en este sentido, las diversas leyes que rigen las reglas de operación han sido coincidentes en omitir la figura del municipio como parte de los convenios de transferencias de recursos públicos, no obstante que la celebración de los mismos le acarrea graves y relevantes consecuencias en sus ingresos y vida administrativa interna.

La respuesta al porqué de estas aparentes limitaciones en el régimen de transferencias encontraría su justificación en el plano de la practicidad. No sería posible para la Federación, ni oportuno para los municipios, el celebrar de manera casuística cada uno de ellos los convenios de coordinación que resultaren necesarios para formalizar el tránsito de los recursos de un nivel a otro. Ante ello, es probable que el legislador haya encontrado como solución práctica, el facultar a las entidades federativas para recibir estos recursos que no le son propios, sólo con el fin de que éstas a su vez, los distribuyan entre sus municipios de acuerdo a las proporciones que a cada uno corresponden.

Si en un afán de irrestricto respeto a la autonomía municipal se optara por ceder a cada uno de los municipios la negociación y firma de los convenios de coordinación con la Federación, sin la intervención de la entidad federativa -que no representa al municipio-, encontraríamos tantos convenios como municipios existen.

Al respecto, López Chavarría nos recuerda que en su concepción original, las participaciones sobre los impuestos federales se regirían bajo las directrices emitidas por las legislaturas de los estados, con la intención de respetar a los cuerpos legislativos locales, evitando el nexo directo entre Federación y municipio, aún cuando el autor reconoce el peligro que existe desde la perspectiva del control financiero por parte del estado hacia los municipios.⁴

Los mecanismos legales bajo los cuales se rige la operación de las transferencias pueden representar una solución, estrictamente práctica en el plano legal, como se ha dicho, pero no significa que la legislación secundaria niegue la capacidad del municipio para representarse por sí, a través de sus órganos legalmente facultados para tal efecto, ante cualquier persona pública o privada, y su potestad de pactar libremente en el marco de sus facultades constitucionales, siempre que se trate de la entrega de recursos no etiquetados en la Ley de Coordinación Fiscal como transferencias o aportaciones.

⁴ López Chavarría, José Luis, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 5ª edición, IJ – UNAM, Procuraduría General de la República, México, 1994, p. 536.

1.2 Concesión de subsidios

El concepto de *transferencias* no significa exclusivamente la aplicación de recursos de un nivel de gobierno a otro, sino que trae aparejada la ejecución de las funciones y tareas que en principio venían siendo realizadas por el orden gubernativo cedente. En el caso de los subsidios no sucede lo mismo, por lo que la legislación les otorga un tratamiento diferenciado.

En materia de seguridad pública el artículo 25 de la Ley de Seguridad Nacional faculta al Secretario Ejecutivo del Consejo de Seguridad Pública para celebrar convenios de colaboración generales y específicos, no sólo con autoridades estatales, sino incluso municipales.

La Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública comprende de manera indistinta la posibilidad de coordinación entre los tres niveles de gobierno, considerados todos ellos como componentes del Sistema Nacional de Seguridad. El artículo 11 establece que las políticas, lineamientos y acciones de coordinación se llevarán a cabo mediante la suscripción de los convenios respectivos o con base en los acuerdos y resoluciones que se tomen en el Consejo Nacional de Seguridad Pública y en las demás instancias de coordinación.

Según el artículo 79 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación

determinará la forma y términos en que deberán invertirse los subsidios que otorgue a las entidades federativas y a los municipios, lo cual no significa que los recursos deban ser convenidos por el municipio con la Federación, necesariamente a través de la entidad federativa correspondiente

1.3 Alcances de las disposiciones del Presupuesto de Egresos de la Federación 2008 (PEF)

El artículo 10 del PEF establece que los recursos del SUBSEMUN serán destinados para los conceptos y conforme a las reglas del fondo municipal a cargo de la Secretaría de Seguridad Pública, con el propósito de profesionalizar y equipar a los cuerpos de seguridad pública en los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

El mandato legal contenido en el PEF hace referencia exclusivamente al municipio, sin intervención alguna de las autoridades estatales, por lo cual no se justificaría una intermediación de la entidad federativa en las relaciones jurídicas que rigen la entrega de estos subsidios.

Para el acceso de los subsidios la propia Ley establece la facultad expresa de los municipios para celebrar por sí mismos convenios con la Federación.

2. La distribución de los recursos del Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (SUBSEMUN)

Con fecha 15 de enero de 2008 se publicó el Acuerdo mediante el cual se establecen las reglas para la asignación de recursos del subsidio para la seguridad pública.

2.1 Elegibilidad de los beneficiarios

En los términos del PEF y del propio Acuerdo se define una fórmula para definir los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal que serían sujetos receptores del subsidio. La fórmula se compone de dos variables, a saber: *i)* número de habitantes, e *ii)* incidencia delictiva.

Con base en dichos factores, el Acuerdo determina que el SUBSEMUN será distribuido entre 150 municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal. Esta cantidad que restringe el universo de municipios receptores del subsidio, no aparece en el mandato legal establecido en el artículo 10 del PEF, por lo que su determinación ha sido fijada por la propia SSP.

La determinación unilateral del número de municipios y demarcaciones territoriales es arbitraria porque así ha facultado el legislador a la autoridad ejecutora, al ser ésta la encargada de fijar los alcances en la aplicación de los recursos, y aún cuando la disposición legislativa establecida en el PEF, en parte alguna impone la condición de limitar el número de potenciales beneficiarios, por otro lado le extiende potestad para fijar las reglas en el manejo del subsidio.

¿Por qué ha elegido la SSP limitar la entrega del subsidio a ciento cincuenta municipios? No hay respuesta o explicación alguna suficientemente clara para arribar a esa conclusión. El Ejecutivo Federal, unilateralmente, en ejercicio de facultades que el propio PEF le concede, establece la cifra de municipios aún cuando no está prescrita la obligación de determinar un universo limitado de municipios o demarcaciones territoriales.

La limitación tampoco es susceptible de inferirse con base en las disposiciones del PEF, ya que si bien el artículo 10 establece las variables que deben emplearse para la selección, ello no significa que éstas apliquen exclusivamente a aquellos municipios que tengan un mayor número de habitantes y mayor incidencia delictiva; es decir, todos los municipios y demarcaciones territoriales calificarían como beneficiarios, desde luego unos en mayor proporción que otros, sin que ello implique la exclusión de los que registren los resultados más bajos una vez aplicada la ecuación. Aún cuando así fuera, ello tampoco lleva a revelar el porqué sólo 150 municipios y demarcaciones territoriales son objeto de la partición.

En conclusión, la Secretaría de Seguridad Pública si bien actúa de conformidad con las facultades que el propio artículo 10 del PEF le otorga, no funda ni motiva su limitación en cuanto a la cantidad de beneficiarios de un subsidio que en principio bien podría corresponder a todos los municipios del país y demarcaciones del Distrito Federal.

2.2 La autonomía del municipio en el marco del SUBSEMUN

El 25 de enero de 2008 se publicaron las Reglas del Fondo Municipal de Subsidios a los municipios y a las demarcaciones territoriales del Distrito Federal para la Seguridad Pública y el Modelo de Convenio de Adhesión que se deberá suscribir.

En la Reglas se establecen las condiciones que los municipios deben observar en la operación de los recursos del SUBSEMUN, así como los requisitos para hacer efectivo el beneficio del subsidio.

Hemos dicho antes que el municipio cuenta con plenas facultades legales para convenir, a través de sus órganos de representación, con otros niveles de gobierno. En esa tesitura, el municipio puede convenir la realización de tareas que constitucionalmente le competen con esos niveles, sin que ello se traduzca en una delegación de responsabilidades, ni mucho menos una transferencia de recursos hacia la entidad federativa o la Federación.

Los recursos del SUBSEMUN tienen la naturaleza y destino de un subsidio, por lo que es dable conceder en que el subsidiante goza del privilegio para establecer las condiciones a las cuales el subsidiario debe sujetarse para ser beneficiario. Sin embargo, en el caso de los municipios, el ejercicio de sus facultades no puede ser tan extenso que les permita renunciar a potestades propias y deberes establecidos en el artículo 115 Constitucional, en aras de contar con más recursos para el cumplimiento de sus asignaturas.

La aplicación de los requisitos para el acceso a los recursos del SUBSEMUN se sujeta a la condición de que el municipio, en ejercicio de su voluntad expresada a través de los órganos competentes, debe manifestar su conformidad en el sentido de sujetarse voluntariamente a las reglas, e incluso obligarse a aportar un porcentaje para complementar la totalidad de la bolsa.

Consideramos que tales exigencias atentan contra los principios de fortaleza municipal, ya que para acceder a los subsidios el municipio deberá sujetarse a diversas obligaciones en materia de seguridad pública, tales como:

- Renovar los salarios salarial del personal operativo.
- Coordinarse directamente con la SSP para que ésta aplique al personal las evaluaciones integrales y exámenes que determine el Centro Nacional de Evaluación y Control de Confianza de la SSP.
- Homologar el Manual de Procedimientos del Municipio al Manual Básico de Actuación Policial, y capacitar al personal policial para el manejo del mismo.
- Adoptar el Informe Policial Homologado, y capacitar al personal policial para el manejo del mismo.
- Coordinarse para implementar el modelo nacional homologado del Reglamento de Policía.
- Interconectarse a Plataforma México.
- Integrar el área de análisis, consulta y captura de la información, en el marco del Sistema Único de Información Criminal (SUIC).

- Cargar el “Kardex” del personal policial a la base de datos de la Secretaría
- Participar, en términos de sus atribuciones, en operativos conjuntos con las autoridades de seguridad pública estatal y federal.
- Realizar las acciones convenidas a partir del diagnóstico de necesidades del municipio o de la demarcación territorial del Distrito Federal.

Tales acciones, lejos de constituir aspectos negativos, se antojan medios eficaces para sustentar las políticas nacionales de lucha contra la delincuencia; sin embargo, en la práctica representan el desprendimiento de facultades en materia de seguridad pública que constitucionalmente competen al municipio. La aplicación de las reglas supone la renuncia de la autoridad municipal a la autodeterminación de sus políticas locales en materia de seguridad pública y puede llegar incluso, al extremo de encontrar divergencias con las acciones o programas aplicados por las entidades federativas. Reviste, por otro lado, prácticamente la cesión del control de sus fuerzas municipales de seguridad a los dictados emitidos por la SSP, incluyendo las políticas de reclutamiento, permanencia y control de los efectivos y recursos materiales.

Podrá decirse, con razón, que en la medida en que la celebración de los convenios es voluntaria, no hay afectación a la autonomía municipal, pero los requerimientos de los ayuntamientos para contar con mayores recursos, les obliga a ceder esa parte de autonomía, a cambio de la obtención de ingresos indispensables para el fortalecimiento de las haciendas municipales, de manera

que el ejercicio de la voluntad municipal se ve mermado y termina por ceder a la posibilidad fáctica de amortiguar las necesidades y carencias financieras.

Aunado a lo anterior, difícilmente las autoridades municipales podrían justificar ante los ojos de los órganos de control, abstenerse de acceder al beneficio del subsidio del SUBSEMUN bajo el argumento de proteger la autonomía de las decisiones municipales en materia de seguridad pública. Seguramente encontrarían serios reproches y responsabilidades con tal actitud. Por otra parte, el margen de negociación del municipio frente a la Federación es prácticamente nulo, en la medida en que el Acuerdo y las reglas son de carácter general y dictan los requisitos y obligaciones para acceder a los recursos, mientras que el Convenio de adhesión no concede margen para observaciones o enmiendas.

En resumen, se accede al subsidio bajo los rígidos mandatos de la Federación o se cede el derecho a otro municipio.

2.3 Obligaciones presupuestales

El artículo 10 del PEF 2008, al establecer el monto para el otorgamiento de subsidios, no estableció disposición alguna que obligue a los municipios beneficiarios a complementar la bolsa presupuestada, mediante la aportación de un 25% para renivelación salarial del personal.

No obstante ello, el punto Tercero del Acuerdo establece:

“En cumplimiento al precepto legal antes citado para determinar el porcentaje de participación que representarán las aportaciones de recursos que realicen al fondo los municipios y el Distrito Federal, esta Dependencia Federal estableció que el subsidio asignado por Ramo 36 para la Seguridad Pública representa el 75% y la aportación municipal o demarcación territorial del Distrito Federal representa el 25% del total [...]”

Nuevamente, el Ejecutivo Federal hace uso de las facultades que el propio artículo 10 del PEF le concede, y establece unilateralmente una nueva condición para el acceso a los recursos del SUBSEMUN, quedando sujetos los municipios a la aportación de un porcentaje para la concesión de mayores prestaciones salariales para su personal operativo.

No debe perderse de vista el hecho de que los recursos del SUBSEMUN se encuentran considerados en el PEF, por lo que su permanencia y obligatoriedad siguen la misma suerte que la vigencia de este Decreto. Los subsidios no forman parte de los recursos cuya transferencia se inscribe forzosa en la LCF, por lo que desde el punto de vista jurídico, nada garantiza que en ejercicios subsecuentes se siga contando con los recursos del SUBSEMUN.

La obligación para los municipios de conceder mayores prestaciones a su personal operativo no es de naturaleza temporal, como sí lo es la obligación de la Federación de otorgar los recursos del SUBSEMUN, de manera que aquellos

ayuntamientos que aprueben la aportación del 25% en complementos salariales para integrar la totalidad del subsidio, estarán generando una carga laboral permanente, sujetos a que en los subsecuentes ejercicios fiscales, la Federación proponga al legislativo un monto al menos igual en términos reales, y que éste lo apruebe, para poder sustentar las obligaciones salariales que el municipio asume.

Dicho en otras palabras, el municipio corre el riesgo de generar una carga laboral de carácter permanente, sin contar con la certeza de percibir en el futuro los subsidios con los cuales cuenta durante el presente ejercicio de 2008.

2.4 Obligaciones adicionales

Además de las obligaciones derivadas del Acuerdo y de las reglas, el municipio debe adherirse a los términos del Convenio Específico de Adhesión para el Otorgamiento del Subsidio, elaborado y autorizado por la Secretaría de Seguridad Pública.

Entre estas cargas adicionales en el cumplimiento del objeto de los recursos subsidiados, el municipio se obliga a proporcionar todo tipo de facilidades a la Secretaría de Seguridad Pública, quien verificará las acciones relacionadas con el objeto de los recursos y del propio convenio. Ello implica, entre otros aspectos:

- Facilitar a la Federación la supervisión de las acciones en materia de seguridad pública.

- Facultar a la Federación para exigir de los servidores públicos municipales la ejecución de los trabajos y adquisiciones relacionadas con el convenio.
- Permitir visitas de inspección a cargo de autoridades federales.
- Requerir al municipio toda información que la Federación estime pertinente respecto al cumplimiento de las acciones.
- Someter a aprobación de la Federación la propuesta de renivelación salarial del personal operativo y su aprobación.

El cumplimiento de tales tareas por parte del municipio, hace patente el hecho de que el éste acepta, voluntariamente, ceder parte de su autonomía de gestión institucional al condescender con la intervención de la Federación, a través de la citada Secretaría en decisiones que originariamente le corresponden. El municipio renuncia al control independiente de decisiones más propias del ayuntamiento que de la esfera federal.

De acuerdo a la naturaleza de subsidio de los recursos del SUBSEMUN, es comprensible que la Federación, en su carácter de donataria, determine las condiciones generales bajo las cuales deben ejercerse los recursos. Sin embargo, no hay justificación para extender, vía convenio, las facultades de la Federación frente al municipio, obligándole a ceder las políticas en materia de seguridad pública a la aprobación y control a la Secretaría de Seguridad Pública, al grado incluso de someter las políticas de renivelación salarial a la aprobación de la

Federación, lo cual resulta excesivo y contrario a los principios federalistas y municipalistas.

Es visible un intento de unificar y centralizar las decisiones políticas en materia de seguridad pública, contrario esto al deseo de equilibrio de responsabilidades entre los diversos órdenes de gobierno, que además carece de coordinación con las entidades federativas, ubicadas entre la federación y el municipio.

Lejos de pugnar por un *self government* propio de la concepción inglesa del municipio, se cuestiona si efectivamente el convenio contribuye a establecer los límites de la autonomía administrativa y jurisdicción desde un punto de vista municipalista.

La asunción de competencias locales por parte de los poderes centrales dificulta la vigencia completa de la autonomía municipal.⁵

Resumen

Según el artículo 10 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008, los municipios gozarán de una partida presupuestal para el otorgamiento de un subsidio para la seguridad pública.

⁵ Hernández Antonio, María, *Derecho Municipal, Parte General*, IIJ – UNAM, Serie Doctrina Jurídica, No. 159, México, 2003, p. 295.

Derivado de lo establecido en el PEF, el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Seguridad Pública, ha interpretado los alcances de la disposición legal mencionada y ha limitado el número de municipios potencialmente beneficiarios del subsidio y, por otro lado, ha entendido la relación convencional directamente con los municipios, sin la intervención de los gobiernos de las entidades.

Si bien es verdad que la Federación y el municipio no se encuentran limitados para convenir entre sí la entrega y recepción de subsidios, la ortodoxia legislativa ha establecido que sólo tratándose de transferencias y aportaciones, éstas deben ser entregadas a los gobiernos de las entidades federativas, aún cuando las mismas correspondan a los municipios.

La Secretaría de Seguridad Pública, como ente encargado de ejecutar el gasto y partición de los recursos del SUBSEMUN, ha omitido dar a conocer las causas o motivos por los cuales estima limitar la posibilidad de acceso a los recursos a sólo 150 municipios.

La aceptación voluntaria de los recursos del SUBSEMUN implica para los municipios condescender con los lineamientos dictados por la Secretaría de Seguridad Pública en materia de seguridad pública, en detrimento de sus facultades constitucionales en la materia. En nuestro juicio, el SUBSEMUN es contrario a los principios federalistas de transmisión de recursos y restringe el ejercicio de la autonomía municipal.

Bibliografía

ANDRADE SÁNCHEZ, J. Eduardo, *Derecho Municipal*, Oxford University Press, México, 2006.

Federalismo Fiscal: Conceptos, Principios y Teoría, 2ª edición, Indetec Publicaciones Especiales, Guadalajara, 1996.

HERNÁNDEZ ANTONIO, María, *Derecho Municipal, Parte General*, IJ – UNAM, Serie Doctrina Jurídica, No. 159, México, 2003

HERNÁNDEZ GAONA, Pedro E., *Derecho Municipal*, IJ-UNAM, Serie Textos y Estudios Legislativos, No. 82, México, 1991.

LÓPEZ CHAVARRIA, José Luis, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 5ª edición, IJ – UNAM, Procuraduría General de la República, México, 1994.

LÓPEZ SOSA, Eduardo, *Derecho Municipal Mexicano*, Ed. Porrúa y Universidad Anáhuac, México, 2007.

RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, *Derecho Municipal*, 4ª edición, Porrúa, México, 2007.