

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

**NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO**NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2021ACTIVIDADES PREVISTAS
MAYO A DICIEMBRE DE 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

NOTA

**DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA
A NIVEL ESTATAL Y MUNICIPAL EN MÉXICO: EL CASO DE PUEBLA****por Domingo Bautista Ruiz**Abogado por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Máster Universitario
en Derecho Constitucional 2019-2020 CEPC-UIMP**I. INTRODUCCIÓN**

El día veinticuatro de marzo de 2019 el gobierno del estado de Puebla, México, emitió el “Decreto del Ejecutivo del Estado, por el que asume el mando de la Seguridad Pública Municipal en todo el Territorio del Municipio de Puebla”¹, mediante el cual, como se puede inferir del propio título del mismo, determinó asumir el control de las fuerzas de seguridad en el municipio de Puebla, donde se encuentra ubicada la ciudad de Puebla de Zaragoza, capital de dicho estado mexicano, con motivaciones y argumentos relativos a la falta de capacidad del gobierno municipal de atender en forma adecuada las necesidades de seguridad pública². Mediante el presente trabajo, como se ha señalado, lo que se pretende es realizar un breve análisis acerca de si a nivel constitucional y de acuerdo con el sistema de distribución de competencias, el gobierno del estado de Puebla actuó conforme a las facultades que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, le confieren.

El análisis que se pretende realizar es debido a que en México el sistema federalista tiene un problema similar al de los Estados Unidos en cuanto a las relaciones con los gobiernos municipales que conforman las entidades federativas, que como señala Wright, “El federalismo ha tendido a centrarse sobre todo en las relaciones entre el gobierno nacional y el gobierno estatal, excluyendo a veces la parte tocante al gobierno o gobiernos locales.” (Wright 1978: 7-8); esto se debe poner en evidencia, pues la propia Constitución mexicana establece en su artículo 115, que los estados deben adoptar como base de su organización política la figura de los municipios libres; no obstante, se insiste que se tiende a relegar a esta forma de organización política que es la base de los estados miembros de la federación, y esto se puede apreciar precisamente del análisis del decreto gubernamental que se analiza por las consideraciones que aquí se realizarán.

En primer lugar, para contextualizar la realidad jurídica bajo la que se emitió el decreto que se analiza, hay que mencionar que, en la Constitución local de la entidad federativa

1. Cabe hacer la mención que, a la fecha de elaboración del presente trabajo, dicho decreto fue impugnado ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por el gobierno municipal afectado por el mismo, mediante la controversia constitucional 46/2020, siendo admitida a trámite el 23 de marzo de 2020 (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2020: 3) por lo cual se hace la precisión que el análisis que se hace en este ensayo es meramente académico, al estar dicho asunto pendiente de resolución.

2. En relación con lo anterior, el día 24 de marzo de 2021, el gobierno del estado de Puebla, publicó en el Periódico Oficial del Estado, el “Decreto del Ejecutivo del Estado, por el que en términos de la fracción VII del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se ha actualizado la hipótesis normativa para concluir que concurren en el Municipio de Puebla circunstancias de alteración grave del orden público; por lo que los cuerpos de Seguridad Pública del Honorable Ayuntamiento del Municipio de Puebla, acatarán las órdenes que el Gobernador Constitucional les trasmita, por sí o por conducto de quien designe para tal efecto, mismo que comprenderá todo el territorio del Municipio de Puebla, incluyendo sus Juntas Auxiliares.” (Periódico Oficial del Estado de Puebla, 2021), mediante el cual reitera su asunción de las funciones de seguridad en el municipio de Puebla, como su propia denominación lo indica, motivo por el cual el tema que se analiza continúa siendo vigente.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2021****ACTIVIDADES PREVISTAS
MAYO A DICIEMBRE DE 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

de Puebla, se establece lo siguiente: “Artículo 104. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: ... h). Seguridad Pública...” (Gobierno del estado de Puebla a, 2020: 90); además de lo antes señalado, en el mencionado decreto que se analiza se funda en que esa misma norma, se establece lo siguiente: “Artículo 79. Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado: ... X.- Asumir el mando de la policía preventiva municipal, en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público;” (Gobierno del estado de Puebla a, 2020: 70-71). Además de lo anterior, en el mismo documento se remite al contenido de los artículos 211 y 212 de la Ley Orgánica Municipal³, en los cuales se señala que la competencia en materia de seguridad pública corresponde al municipio con excepción de los casos en que deban acatar instrucciones del gobierno estatal por causas de fuerza mayor o cuando exista alteración del orden público (Gobierno del estado de Puebla c, 2020: 114-115); pero, ¿es posible considerar que dichos preceptos son fundamentación suficiente para la asunción del estado de las funciones de seguridad del municipio de Puebla? El propio decreto pretende dar respuesta a interrogantes similares, ya que en el mismo se hace referencia a la sentencia de la controversia constitucional 92/2010 resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues el antes referido asunto versó también sobre la asunción de funciones de seguridad municipal por parte de un gobierno estatal, en ese caso, el gobierno del estado de Nuevo León, asumiendo las funciones de seguridad del municipio de San Pedro Garza García, determinando en dicho caso la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que los estados pueden asumir las funciones de seguridad por los municipios siempre y cuando sea con motivo de una situación que lo amerite por fuerza mayor u orden público en el entendido de que dicha sustitución de autoridades es temporal refiriendo que además en dicha sentencia se establece la posibilidad de los niveles de gobierno de actuar en forma coordinada en materia de seguridad pública (como se cita en Gobierno del estado de Puebla b, 2020: 15-16)

Ahora bien, resulta importante también hacer mención de que en el caso en estudio, el estado y el municipio no están actuando de manera coordinada, por considerar el gobierno estatal que existen causas de alteración del orden público por las cuales debe asumir dichas funciones de seguridad. No obstante, por lo antes señalado, aquí surge una pregunta interesante: ¿cómo se determina cuál debe ser la temporalidad de la asunción de las referidas funciones? Esto, porque en el mencionado decreto, particularmente en el punto tercero del mismo, se establece que la temporalidad del mismo será la misma que el tiempo necesario para garantizar el orden público y la seguridad de los ciudadanos, pero esto se puede considerar como un vacío legal, pues al conferirse al gobierno de la entidad federativa discrecionalidad sobre la temporalidad de dicha medida, podría fácilmente omitir devolver el control de las fuerzas de seguridad pública municipales al gobierno del municipio correspondiente. En tales circunstancias se estaría ante un panorama en el cual existe un desequilibrio en el sistema de reparto competencial, pues a nivel constitucional se ha soslayado la existencia de los municipios, pues las leyes mexicanas, en particular la Constitución Política de México, en su artículo 124 establece que las facultades no reservadas a la federación, se entienden entonces como reservadas para los estados.

Pero, en relación con lo anterior, debe hacerse notar que Carpizo señala que, en el caso del sistema federal mexicano, como lo establece el artículo 115 de la Constitución mexicana, la base territorial, administrativa y política es el municipio libre, como parte de los principios organizativos de las entidades federativas, principios que al ser violados, destruyen el orden jurídico propio de las mismas (Carpizo, 1972: 516-517). Además,

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

**NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO**NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2021ACTIVIDADES PREVISTAS
MAYO A DICIEMBRE DE 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

en el caso particular que se analiza, en la Ley Orgánica Municipal⁴, en el artículo 2, se establece de igual manera que el municipio es la base de la organización administrativa, territorial y política de la entidad federativa, además de que su propósito es el de, dentro de su esfera competencial, satisfacer las necesidades colectivas de sus habitantes.

II ¿QUÉ DISPONE AL RESPECTO LA CONSTITUCIÓN MEXICANA?

Ahora bien, como ha quedado establecido con antelación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece con claridad en el artículo 115, fracción III, inciso h), que la seguridad pública queda a cargo de los mismos conforme a las legislaciones federales y estatales en la materia, con lo que en principio se puede entender que en realidad a nivel constitucional federal, la competencia en dicha materia está debidamente delimitada puesto que se confiere expresamente a las municipalidades. Es decir, si bien es cierto, se señala en la Constitución mexicana que las facultades no reservadas a la federación, sí lo están a los estados, no obstante, como ya se mencionó, también en la Constitución federal se encuentra precisado qué facultades les corresponden a los municipios. Es decir, si bien es cierto el Estado no se está reservando la ordenación jurídica de los municipios, pero resulta claro que tampoco la está dejando al arbitrio de las entidades federativas, al menos en el caso concreto, es decir, en materia de competencias relacionadas con la seguridad pública, pues se establece a nivel constitucional federal por lo que no sería una competencia residual para los estados integrantes de la federación.

A pesar de que lo anterior parezca claro, los propios legisladores han considerado que el contenido del artículo 115 constitucional es “una camisa de fuerza para los municipios”, y que sus facultades deberían estar determinadas acorde con las características propias de cada uno, así como también que resultaría provechoso la existencia de leyes que reglamentaran los artículos 115 y 21 constitucionales (Senado de la República, 2020). Respecto del referido artículo 21, hay que precisar que el mismo establece que la seguridad pública compete a la federación, los estados y los municipios (Cámara de Diputados, 2020). En ese sentido, puede resultar cierto que las facultades de los municipios deban ser determinadas de acuerdo con sus características especiales, ya que es posible que en determinadas circunstancias un municipio pueda llegar a contar con facultades que no pueda ejercer por falta de capacidad en cuando a recursos, ya sea humanos, materiales o económicos, y uno de ellos puede resultar la seguridad, sobre todo en municipios de alta marginación y también de alta incidencia delictiva.

No obstante, cabe considerar la posibilidad de que contrario a lo que expone la cámara alta de México, en realidad los preceptos constitucionales no sean realmente un candado, al menos en cuanto a la competencia de los municipios respecto de la seguridad pública, sino que por el contrario son la delimitación clara y expresa de las competencias con que cuenta la figura del municipio como defensa de sus facultades y atribuciones constitucionales, al menos en las funciones de seguridad pública, pues en dos preceptos legales del mismo dispositivo está expresamente señalada una competencia correspondiente a los municipios del Estado mexicano, lo cual no es así en todos los casos, pues habrá atribuciones de los municipios con una menor regulación a nivel constitucional.

Además de lo antes precisado, cabe señalar que en ningún precepto de la constitución federal se establece que los estados puedan restar facultades conferidas por ella misma,

4. Para el municipio de Puebla.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

**NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO**NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2021ACTIVIDADES PREVISTAS
MAYO A DICIEMBRE DE 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

a los municipios, pues como ya se ha expuesto, solamente establece el reparto competencial entre estados y federación. No obstante, como se ha venido mencionando, el artículo 115, en relación con el 21, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son claros en el sentido de que al menos en materia de seguridad pública, que es la materia sobre la que versa el decreto cuyo alcances y efectos se analizan, los municipios cuentan con facultades bien delimitadas.

III. LA INCAPACIDAD DE LOS MUNICIPIOS COMO JUSTIFICACIÓN DE LA INVASIÓN DE ESFERAS DE COMPETENCIA

Si bien es cierto, del análisis que se ha realizado en el presente trabajo se puede llegar a concluir que el gobierno del estado de Puebla cuenta con todas las facultades constitucionales⁵ para asumir las funciones de seguridad pública en los municipios que lo integran, no es menos cierto que el Estado mexicano podría tener una mejor distribución de competencias o al menos una con una mayor delimitación, pues como ya se ha señalado en el cuerpo de este ensayo, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece con claridad meridiana que la base de la organización política, administrativa y territorial de las entidades federativas que conforman la República mexicana son los municipios, además de que en esa misma norma se encuentra expresamente señalada la competencia de los municipios en materia de seguridad pública en su ámbito territorial, además de que en ningún precepto de la Constitución federal se encuentra establecido que los estados puedan asumir las competencias conferidas expresa y directamente a los municipios, sino, como se ha mencionado en líneas anteriores, solamente las consideradas no exclusivas para el gobierno federal, no obstante se debe tomar en cuenta que al ser un sistema federal, los estados cuentan con un grado de autonomía en sus formas de gobierno, motivo por el cual en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla se establecen mayores regulaciones sobre la relación entre los municipios y el estado acerca de las funciones correspondientes a cada nivel de gobierno; esta situación podría ser retomada siendo objeto de posterior análisis, ya que en este caso podría llegar a apreciarse que el estado no solo está invadiendo la esfera competencial de los municipios al relevarlos de determinadas funciones, sino que también podría estar invadiendo la esfera competencial del Estado federal al existir una regulación expresa sobre determinado ámbito competencial correspondiente al nivel municipal de organización política y en consecuencia, afectando la integridad del orden jurídico, tanto de la entidad federativa, como del municipio afectado por el decreto. No obstante, tampoco resulta menos cierto que en ocasiones los niveles de gobierno se ven rebasados en sus capacidades para poder atender debidamente las necesidades de los habitantes del Estado, ya sea a nivel municipal o estatal, es decir, incumpliendo con parte de la motivación para su existencia, y es ahí cuando en el primer caso, las entidades federativas asumen la seguridad en determinados municipios, y en el segundo, el Estado mexicano hace lo mismo en determinadas entidades federativas. Lo anterior no es necesariamente malo, no obstante, lo ideal sería que cada nivel de gobierno tuviera específicamente delimitadas sus competencias, en primer lugar, para que existiera una adecuada distribución de estas y también con el fin de que existiera menor posibilidad de suscitarse controversias constitucionales motivadas por la invasión de las esferas competenciales entre los diferentes niveles de gobierno.

5. De conformidad con la Constitución de ese mismo estado, derivado de los criterios señalados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sentencia de 12 de mayo de 2014, dictada dentro de la controversia constitucional 92/2010, donde la Corte determina que los estados sí pueden asumir las funciones de seguridad correspondientes a los municipios, derivado de la emisión de una ley reglamentaria en la materia (Suprema Corte de Justicia de la Nación a, 2020: 100), precisándose que en este caso, no se emitió ley reglamentaria alguna, sino un decreto que detalla en forma algo ambigua sus propios alcances, en particular los temporales, lo cual ya se ha hecho notar en este ensayo.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2021ACTIVIDADES PREVISTAS
MAYO A DICIEMBRE DE 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

BIBLIOGRAFÍA

- CÁMARA DE DIPUTADOS. CONSTITUCIÓN Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2020): Obtenido de Cámara de Diputados: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>, (28 de marzo de 2020)
- CARPIZO, Jorge. (1972). Sistema federal mexicano. En CAMARGO, P. P., et al, *Los sistemas federales del continente americano*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica pp. 463-547.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE PUEBLAa. (2020): Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla. Obtenido de Orden Jurídico Poblano: <https://ojp.puebla.gob.mx/index.php/constitucion-local>, (29 de marzo de 2020)
- GOBIERNO DEL ESTADO DE PUEBLAb. (2020): Decreto del Ejecutivo del Estado, por el que asume el mando de la Seguridad Pública Municipal en todo el Territorio del Municipio de Puebla. Obtenido de Orden Jurídico Poblano: <https://ojp.puebla.gob.mx/index.php/zoo-items-landing/category/ejecutivo?f=1>, (28 de marzo de 2020)
- GOBIERNO DEL ESTADO DE PUEBLAc. (2020): Ley Orgánica Municipal. Obtenido de Orden Jurídico Poblano: <https://ojp.puebla.gob.mx/index.php/zoo-items-landing/category/puebla/3>, (29 de marzo de 2020)
- PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE PUEBLA. (2021): DECRETO del Ejecutivo del Estado, por el que en términos de la fracción VII del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se ha actualizado la hipótesis normativa para concluir que concurren en el Municipio de Puebla circunstancias de alteración grave del orden público; por lo que los cuerpos de Seguridad Pública del Honorable Ayuntamiento del Municipio de Puebla, acatarán las órdenes que el Gobernador Constitucional les trasmita, por sí o por conducto de quien designe para tal efecto, mismo que comprenderá todo el territorio del Municipio de Puebla, incluyendo sus Juntas Auxiliares. PERIODICO OFICIAL. http://periodicooficial.puebla.gob.mx/media/k2/attachments/T_E_V_24032021_C.pdf, (26 de marzo de 2021)
- SENADO DE LA REPÚBLICA. (2020): Atribuyen al 115 constitucional ser camisa de fuerza para municipios. Obtenido de Coordinación de Comunicación Social, Senado de la República: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/43145-atribuyen-al-115-constitucional-ser-camisa-de-fuerza-para-municipios.html>, (29 de marzo de 2020)
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓNa. (2020): CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 92/2010. Obtenido de Secretaría General de Acuerdos | Sentencias y Datos de Expedientes | Suprema Corte de Justicia de la Nación: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=123663>, (30 de marzo de 2020)
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓNb. (29 de marzo de 2020). LISTA DE NOTIFICACIONES. SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. Obtenido de Lista de Notificación de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad | Suprema Corte de Justicia de la Nación:

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

**NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO**

NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES
PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2021

ACTIVIDADES PREVISTAS
MAYO A DICIEMBRE DE 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/notific_controversias_constit/documento/2020-03/LISTA%20DE%2024%20DE%20MARZO%20DE%202020.pdf, (29 de marzo de 2020)

- WRIGHT, Deil S. (1978): Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos de América: una nueva perspectiva de la actuación recíproca entre el gobierno nacional, estatal y local. *Revista de Estudios políticos*, número (6), pp. 5-28. ■