

INICIATIVA DE REFORMA DE JUSTICIA Y SEGURIDAD DEL EJECUTIVO FEDERAL

Comentarios de Antonio de la Cuesta, Director de Análisis Político de CIDAC a la Iniciativa de Decreto por el que se reforman los artículos 21, 73, 104, 105, 115, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



RESUMEN DE ASPECTOS DESTACADOS

Generales

- Anunciada por el presidente Peña Nieto el 27 de noviembre de 2014.
- Publicada en la Gaceta del Senado el 1 de diciembre de 2014.
- Su aprobación requerirá mayoría calificada en ambas cámaras del Congreso, además de pasar al menos por 17 congresos estatales.

Contenido por artículo

ARTÍCULO 21 (sobre la seguridad pública)

- Se propone dejar sin esta facultad a los municipios y trasladarla a las entidades federativas correspondientes.
- Se abre la posibilidad de que incluso los mandos únicos estatales deban actuar bajo el mando de la autoridad federal en los casos determinados por ley.
- Los municipios sólo podrán participar en el diseño y ejecución de políticas públicas de prevención no policial de los delitos.

ARTÍCULO 73 (facultades del Congreso de la Unión)

- El Congreso deberá expedir las leyes que establezcan los delitos y faltas contra la Federación, así como las penas y sanciones respectivas.
- Las legislaturas locales podrán definir en materia penal sobre aquellas conductas no tipificadas por la Federación.
- Se mandata legislar específicamente sobre justicia penal para adolescentes.
- El Congreso deberá sacar una ley general para distribuir competencias en materia penal para la investigación persecución y sanción de los delitos, con independencia de su fuero, incluyendo mínimo los principios de conexidad, atracción, delegación y coordinación.
- Se mandata hacer leyes con el propósito de definir la concurrencia de la Federación y las entidades federativas.

ARTÍCULO 104 (sobre los Tribunales de la Federación)

- Se establece que los tribunales federales conocerán de los procedimientos relacionados con delitos del orden federal y los que determinen las leyes generales cuya elaboración mandata la reforma.

ARTÍCULO 105 (sobre la Suprema Corte de Justicia)

- La SCJN actuará ante eventuales controversias constitucionales cuando la Federación determine la intervención de un municipio.

ARTÍCULO 115 (sobre el municipio libre)

- El Fiscal General de la República, cuando “advierta indicios suficientes para considerar que hay una infiltración del crimen organizado en la administración o ejecución de servicios públicos municipales”, lo comunicará a la SEGOB y, de considerarlo pertinente, dicha dependencia solicitará al Senado autorización para que la Federación asuma de manera temporal, total o parcialmente, las funciones del municipio.
- Si la intervención del municipio fuera total, la legislatura local deberá convocar a elecciones para el ayuntamiento respectivo. Si no hubiere legislación estatal sobre el particular, la ley reglamentaria a diseñarse determinará el procedimiento general a emprender.
- Los municipios ya no estarán facultados para emitir bandos de policía.
- La seguridad pública ya no será considerada como servicio o función del municipio.
- La seguridad de los municipios estará a cargo de los gobernadores.

ARTÍCULO 116 (sobre los poderes locales y la relación entre estado y municipio)

- Los estados ya no podrán convenir con los municipios volver a asumir las funciones de la policía.

SEGUNDO TRANSITORIO

- Se mandatan las reglamentaciones correspondientes para un plazo de 180 días a partir de la eventual promulgación de la reforma.

CUARTO TRANSITORIO

- Se establece que Jalisco, Michoacán, Guerrero y Tamaulipas serán los primeros en implementar el modelo de mando único policial. Dichas entidades tendrán 90 días para presentar, ante el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, una propuesta de esquema de transición hacia la centralización de las policías del estado.

SEXTO TRANSITORIO

- Aun antes de la reglamentación o de la puesta en vigor del sistema de mando único, los gobernadores de los estados ya estarán facultados para asumir el cargo de las policías municipales en "casos de alteración del orden, fuerza mayor o en aquellos en los que el Gobernador considere que la situación amerita para efectos de garantizar la seguridad de uno o varios municipios, o del Estado".

Comentarios

1. Los mandos únicos no son la panacea. A pesar del éxito de su implementación en Nuevo León, el modelo ha sido históricamente cuestionado en el Distrito Federal, mientras que donde se ha implementado de forma parcial (Guerrero y Morelos, por ejemplo), los resultados no han sido del todo satisfactorios.

2. No se explica cómo es que el entonces gobernador guerrerense, Ángel Aguirre, había anunciado en mayo de 2014 la implementación del mando único en seis municipios de la entidad (incluido Iguala), y al momento de los sucesos del caso Ayotzinapa nadie se responsabilizó del supuesto desconocimiento de la infiltración de la autoridad municipal por el crimen organizado.

3. El proyecto está colmado de ambigüedades. Si bien es cierto que no es óptimo atiborrar el texto constitucional con detalles, existe un mecanismo legal que puede delinear los pormenores de la posterior reglamentación (leyes secundarias) de la reforma. Tal como se hizo con la reforma energética, el aparato de artículos transitorios puede definir aquellas cuestiones cuya ambigüedad pudiera resultar riesgosa/sospechosa/incierta.

4. Se habla sobre la mayor debilidad del municipio como potencial ente sujeto a la infiltración de la delincuencia. Concediendo que esto fuere cierto, el estado no se encuentra exento ni blindado ante este problema. Asimismo, es imposible medir a los municipios con la misma vara.

5. Se está omitiendo la oportunidad de tomar la experiencia de municipios

exitosos (como el de Querétaro) en el manejo de su seguridad pública. Aunque la mayoría de los municipios no son ejemplo y, de hecho, un porcentaje considerable ni siquiera tiene policía propia, eso no implica que deba echarse por la borda una de las bases del sistema municipal.

6. El proyecto de decreto que en su momento impulsó el ex presidente Calderón, además de que no contemplaba la desaparición de facto del municipio, señalaba la posibilidad de reconstruir la estructura de policías municipales una vez que se pusiera orden desde la potestad del estado. Una especie de centralización transitoria.

7. Tomar una decisión tan relevante como un golpe directo al poder y la legitimidad del municipio, no parece ser conveniente hacerlo en unos cuantos días. Legislar de manera reactiva e, incluso, mediática, ha sido uno de los problemas fundamentales del país. Son reformas que en la práctica tienen altas probabilidades de fracasar o de modificarse sobre la marcha de forma torpe y convirtiendo al marco jurídico en una especie de amasijo informe.

8. Es necesario realizar, a la brevedad posible y, preferentemente antes de tomar una decisión legislativa, un diagnóstico pormenorizado de la situación de los cuerpos policiacos municipales en el país. Con base en eso, diseñar soluciones específicas para cada estado, consultando con los legislativos locales, en coordinación con las autoridades federales. La urgencia de la crisis ajusta los tiempos para ello, pero resulta indispensable hacerlo.

9. El sexto transitorio deja abierta la puerta para la arbitrariedad de los gobernadores sobre los municipios, aun cuando todavía no se haya dado paso alguno en la implementación de la reforma.

10. No quedan claras cuáles serían las bases bajo las cuales la FGR/PGR determinarían los "indicios de infiltración del crimen organizado" en un municipio. Ahora bien, ¿qué pasaría si dichos indicios se encontraran a nivel estatal? ¿Se actuará de igual modo?

11. La prescripción de la reforma al inciso d) de la fracción XXI del artículo 73 constitucional sobre legislar respecto a la justicia penal para adolescentes, podría ser una incitación a criminalizar a la juventud por diversos motivos y establecer un régimen de excepción para ese sector de la sociedad.

12. El concepto de concurrencia suele ser una fórmula para deslindar responsabilidades más que para fomentar la coordinación entre niveles de gobierno.

13. Tal vez sería suficiente concluir la reglamentación pendiente de la reforma de justicia penal de 2008.