



JURÍDICO
CONSEJERÍA JURÍDICA

**DECRETO POR EL QUE SE EMITE LA DECLARATORIA
MEDIANTE LA CUAL SE ASUME POR EL GOBERNADOR
CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE MORELOS, DE
MANERA INMEDIATA Y TEMPORAL, EL MANDO
POLICIAL MUNICIPAL DE AYALA, MORELOS; COMO UN
CASO DE FUERZA MAYOR ANTE LAS ALTERACIONES
GRAVES AL ORDEN PÚBLICO SUSCITADAS A
RECIENTES FECHAS**

OBSERVACIONES GENERALES.-

Promulgación	2016/01/03
Publicación	2016/01/03
Vigencia	2016/01/03
Expidió	Poder Ejecutivo del Estado de Morelos
Periódico Oficial	5358 "Tierra y Libertad"



GRACO LUIS RAMÍREZ GARRIDO ABREU, GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS, EN EJERCICIO DE LAS FACULTADES QUE ME CONFIEREN LOS ARTÍCULOS 57, 70, FRACCIONES GRACO LUIS RAMÍREZ GARRIDO ABREU, GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS, EN EJERCICIO DE LAS FACULTADES QUE ME CONFIEREN LOS ARTÍCULOS 57, 70, FRACCIONES XVII, XX, XXVI Y XXIX, Y 114 BIS, FRACCIÓN VIII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS; CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO POR LOS ARTÍCULOS 115, FRACCIÓN VII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; 50 DE LA LEY DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS; ASÍ COMO 2, 5, 8, 9, 10, 11, ANTEPENÚLTIMO PÁRRAFO, 21 Y 35 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS; Y CON BASE EN LA SIGUIENTE:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Para la Oficina Regional para América del Sur del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), la seguridad pública tiene que ver con la forma en que los Estados y sus agentes e instituciones de seguridad (policías, militares, prisiones) responden al fenómeno de la violencia y la inseguridad pública. Se vigilan situaciones actuales de ejecuciones extrajudiciales, tortura, detenciones arbitrarias y otros abusos por agentes del Estado. Se incluyen situaciones de violencia de género, y aquellas orientadas a los pueblos indígenas, afrodescendientes o minorías.¹

La seguridad pública es uno de los reclamos sociales persistentes en los últimos años. En nombre de esta seguridad, los derechos humanos en México se han deteriorado de manera alarmante, paradójicamente vulnerando cada vez más esa seguridad pública.²

¹ Oficina Regional para América del Sur del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), Temas, Seguridad Pública, Chile, 2016, en línea, fecha de la consulta: 02 de enero de 2016. Disponible en: <http://acnudh.org/temas-de-ddhh/seguridad-publica/>

² VALENCIA RAMÍREZ, Verónica Guadalupe, La seguridad pública como un derecho humano, 5to. Certamen de ensayo sobre derechos humanos, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 1ª. edición, julio de 2002, México, 2016, en línea, fecha de la consulta: 02 de enero de 2016. Disponible en: <http://www.codhem.org.mx/localuser/codhem.org/difus/ensayo/5En.pdf>

Sin garantías individuales no hay seguridad, así como sin derechos humanos no hay democracia. Se considera que para otorgar esa seguridad pública que todos los mexicanos anhelan, se deben garantizar a la sociedad, de manera mínima, los derechos de verdad, juicio justo, reparación del daño, equidad social y defensa.³ Como se ha expuesto en la parte conducente de otros instrumentos jurídicos de la envergadura del que nos ocupa, a fin de fundamentar y motivar debidamente su procedencia conforme a derecho; se incorpora con la misma finalidad en la presente exposición de motivos lo siguiente:

La estructura que sustenta el Estado de derecho tiene una vigencia condicionada a la normalidad de su cumplimiento, esto es, a la permanencia de la situación con base en la cual fue estatuida. Cuando las circunstancias fácticas se modifican, la normatividad se hace inaplicable y los mecanismos estatales de control social ineficaces.⁴

En ese sentido, a fin de evitar la anarquía en la que la población puede llegar a caer, los ordenamientos jurídicos permiten el uso de medidas excepcionales que revisten de legalidad actos que, de otro modo, serían inconstitucionales.

Derivado de ello, en el evento de que la estabilidad del régimen se encuentre seriamente amenazada, la Norma Fundamental autoriza una mayor injerencia del

Estado en los derechos que esta misma consagra a favor de los ciudadanos, mediante el ejercicio del denominado “poder de policía” en forma más enérgica que la que admiten los periodos de sosiego, con la expresa limitación de que se trate de medidas razonables que sean tomadas con carácter temporal, como es la emergencia cuyos efectos están llamados a atemperar. Cumplidos estos supuestos, el detrimento que de ellos se derive no representa obstáculo alguno para la validez de dichas medidas.⁵

³ Ídem.

⁴ DÍAZ CARDONA, Francia Elena, Fuerzas Armadas, Militarismo y Constitución Nacional en América Latina, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1988, en línea, Biblioteca Jurídica Virtual, Serie B: estudios comparativos D) derecho latinoamericano, núm. 2, fecha de consulta: 02 de enero de 2016. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=432>

⁵ Ídem.

El fortalecimiento del Poder Ejecutivo en lo que constituye un verdadero estado de necesidad en el derecho público, obedece a que a éste se ha confiado la función de guarda del orden público, así como en el mismo radica la titularidad de la actividad de ejecución, además de ser el órgano que dispone de la fuerza pública, y se caracteriza por la unidad y la inmediatez de su acción.⁶

La policía es el instrumento cívico del gobierno que cumple la función de prevención del delito y mantenimiento de la seguridad; es decir, el poder de policía es la acción del Estado tendiente a limitar, por coacción, la actividad individual, con el fin de tutelar los intereses públicos que puedan resultar comprometidos, responde a la necesidad de promover el bienestar general, mediante una legislación de restricciones sobre el goce de la libertad.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 114 BIS, fracción VIII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, los Ayuntamientos tendrán a su cargo funciones y servicios públicos, entre ellos, la seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y demás disposiciones de la propia Constitución Local y de las leyes que de ambas emanen; así como la policía preventiva municipal y de tránsito. La policía preventiva municipal estará al mando del Presidente Municipal, en los términos de la normativa correspondiente.

Empero, dicho precepto señala además que la policía municipal también acatará las órdenes que el Gobernador le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

Por su parte, la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Morelos, en su artículo 2, establece que la seguridad pública es una función a cargo del Estado y los Municipios, la cual no podrá ser concesionada a particulares bajo ninguna circunstancia, y tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

Siendo que en términos del propio dispositivo citado, la función de seguridad pública comprende la prevención especial y general de los delitos; la investigación

⁶ Autores varios, "Curso colectivo sobre suspensión de garantías y legislación de emergencia", Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, México, números 25, 26, 27 y 28, Universidad Nacional Autónoma de México, tomo VII, pp. 91-216.

para hacerla efectiva; la sanción de las infracciones administrativas; la investigación y la persecución de delitos y conductas antisociales tipificadas como tales; la reinserción social del individuo y la reintegración social y familiar del adolescente, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, y las demás leyes aplicables a la materia.

A partir de la reforma constitucional de junio de 2011, el sistema jurídico mexicano sufrió uno de sus más grandes cambios paradigmáticos, en especial en materia de derechos humanos; dicha reforma tuvo su origen, entre otros factores, en las resoluciones emanadas de tribunales internacionales en la materia en contra del Estado Mexicano.

En la sentencia pronunciada el dieciséis de noviembre de 2009 por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso “CASO GONZÁLEZ Y OTRAS (“CAMPO ALGODONERO”) VS. MÉXICO”, específicamente del voto particular del juez Diego García-Sayán, se aprecia que los Estados están obligados a establecer políticas generales de orden público que protejan a la población de la violencia delincriminal. Esta obligación tiene progresiva y decidida prioridad dado el contexto de creciente criminalidad en la mayoría de países de la región.⁷

La seguridad pública forma parte esencial del bienestar de una sociedad. Un Estado de derecho genera las condiciones que permiten al individuo realizar sus actividades cotidianas con la confianza de que su vida, su patrimonio y otros bienes jurídicos tutelados están exentos de todo peligro, daño o riesgo. Ante la realidad de un Estado que no cumple con una de sus principales funciones, la de suministrar seguridad, los ciudadanos tendrán que centrar todos, o gran parte de sus esfuerzos, en la defensa de sus bienes y derechos.⁸

Para José Antonio González Fernández “...el orden público es una condición necesaria para la subsistencia del Estado mismo, sin él se está en presencia de una sociedad desordenada, gobernada por el caos y la anarquía, circunstancias

⁷ Consejo de la Judicatura Federal, sentencia caso “Campo Algodonero”, México, en línea, fecha de consulta: 02 de enero de 2016. Disponible en: <https://www.cjf.gob.mx/.../articulosInteres/Caso%20Campo%20Algodonero>

⁸ GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, José Antonio, La Seguridad Pública en México, en LOS DESAFÍOS DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO de PEÑALOZA, Pedro José y GARZA SALINAS, Mario, Instituto Jurídicas de la UNAM, Biblioteca Jurídica Virtual, México, 2002, en línea, fecha de consulta: 02 de enero de 2016. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/419/12.pdf>

que conducen al Estado a su autodestrucción. En efecto, en una sociedad donde el orden y la paz públicos no tengan un papel fundamental difícilmente puede hablarse de ejercicio de libertades individuales y salvaguarda de derechos. El orden público es el sustento de la cohesión social que motiva la existencia del Estado, de ahí que su preservación sea requisito esencial para la conservación y desarrollo de las libertades y derechos del individuo como ser social. Puede afirmarse que la función de seguridad pública en su tutela del orden y paz públicos tiene como objetivo principal la conservación del Estado de derecho...”⁹

De esta manera, la función del Estado en materia de seguridad pública no es otra sino crear y conservar las condiciones necesarias para que la sociedad y sus integrantes ejerzan sus libertades y derechos en un ambiente de tranquilidad, sin transgredir las libertades y los derechos de los demás, lo que les permitirá desarrollar plenamente sus aptitudes y capacidades. El dilema de la seguridad pública es realizar su función para lograr el mantenimiento de la paz y el orden, sin afectar los derechos y las libertades de los individuos. Las instituciones encargadas de la seguridad pública deben lograr un equilibrio entre la coerción y el respeto de los valores éticos tutelados por el derecho. Así, la protección de los valores fundamentales del hombre legitimará el ejercicio de la fuerza.¹⁰

La inseguridad pública, que se combate enérgicamente por este Gobierno de la Visión Morelos, violenta directamente al derecho humano a una vida social pacífica, segura y ordenada. Un mejor despliegue del sistema de seguridad pública local o nacional podrá rendir, sin duda, frutos frente a una delincuencia cada vez mejor organizada y más peligrosa.¹¹

Ahora bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en adelante SCJN, al resolver la controversia constitucional 92/2010, ha sostenido que al tratarse de casos extraordinarios, de fuerza mayor o de alteraciones graves del orden público, los gobernadores de los estados tienen la facultad de asumir el mando de las policías municipales de la Entidad, ello por disposición expresa de la fracción VII del artículo 115 de la Constitución Federal; es decir, los Ejecutivos estatales

⁹ Ídem.

¹⁰ Ídem.

¹¹ Cfr. ABASCAL CARRANZA, Salvador, Derechos Humanos, Seguridad y Justicia, en LOS DESAFÍOS DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO de PEÑALOZA, Pedro José y GARZA SALINAS, Mario, Instituto Jurídicas de la UNAM, Biblioteca Jurídica Virtual, México, 2002, en línea, fecha de consulta: 02 de enero de 2016. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/419/5.pdf>

pueden asumir el mando temporal de los cuerpos policiacos del ámbito municipal, a efecto de hacer frente a una situación excepcional así calificada por ellos, en el entendido que dicha asunción incluye no sólo la transmisión de órdenes y el correlativo deber de acatarlas, sino a toda la infraestructura y operatividad que ello conlleva, siendo así que la ley relativa en la materia tiene como finalidad desarrollar los términos bajo los cuales el titular del Poder Ejecutivo del Estado llevará a cabo la referida facultad. Para todo lo cual no es necesario que suscriban previamente convenios con los respectivos presidentes municipales.

Además, la Carta Magna confiere a los Ejecutivos estatales la libertad de apreciación para actuar en los casos que ellos mismos consideren como de fuerza mayor y de alteración grave del orden público, pero siempre sujeta a los requisitos de fundamentación y motivación exigidos por el artículo 16 de la Constitución Federal.

Máxime cuando la facultad concedida al Congreso de la Unión en la Norma Suprema para emitir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios en materia de seguridad pública conforme al numeral 21 constitucional, no tiene como finalidad someter a los Estados a una regulación federal.

Así, el Congreso de la Unión, dentro del sistema de concurrencia establecido en el numeral 39, penúltimo párrafo, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, dejó en libertad a los Estados y a los Municipios de poder coordinarse a fin de dar efectividad a la prestación del servicio de seguridad pública, posibilidad que pueden hacer extensiva a los casos de "fuerza mayor" o "alteración grave del orden público" previstos en la fracción VII del artículo 115 constitucional.

Sostiene también la SCJN que no se actualiza omisión legislativa en la falta de establecimiento de una ley relativa, o bien, dentro de ella, la falta de las bases y mecanismos para la celebración del convenio de coordinación al respecto de lo establecido en la citada fracción VII del artículo 115, ya que el Congreso del Estado no está obligado por la Constitución Federal para actuar en ese sentido; tampoco existe un actuar omisivo del Poder Ejecutivo local al no celebrar con el municipio convenio de coordinación, cooperación o colaboración para la aplicación

y ejecución de la propia ley en casos de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

En la citada controversia constitucional se sostiene además, que no corresponde al legislador ordinario señalar en un ordenamiento legal los supuestos taxativos que configuran una causa de fuerza mayor o de alteración grave del orden público que den lugar al ejercicio de esa atribución de índole fundamental, y el hecho de que no se contemple en la ley relativa un catálogo de situaciones que le permitan llevarla a cabo, no la hace inconstitucional.

En ese sentido, cabe aclarar que se faculta única y exclusivamente al titular del Ejecutivo local a emitir la declaratoria de existencia de fuerza mayor o de alteración grave del orden público en algún municipio y actuar en consecuencia, atribución a la cual le confiere el carácter de indelegable, de manera tal que, en términos constitucionales y legales, ningún otro servidor público estatal podrá realizarla, y no implica en modo alguno que por ese hecho las instituciones policiales municipales pasen a formar parte del ámbito estatal, sino que conservan su estatus de pertenencia y subordinación originaria al ente municipal y solamente se verán obligados por mandato constitucional expreso a acatar las órdenes que les transmita el Gobernador del Estado única y exclusivamente, conforme a la normativa aplicable.

Con relación a lo anterior, debe tenerse en cuenta que el Pleno de la SCJN, ha sostenido a través de jurisprudencia también, que si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.", también lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado "facultades concurrentes", entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes

implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general.¹²

Asimismo, el citado Tribunal Constitucional establece que 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 por 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 deriva de la reserva que en este aspecto se establece expresamente en la fracción VII del dispositivo constitucional de que se trata.¹³

De tal manera, el Gobierno de la Visión Morelos tiene como estrategia, a través del Plan Estatal de Desarrollo 2013-2018, publicado el veintisiete de marzo de 2013 en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número 5080, segunda sección, la seguridad, reconciliación y paz social que se sustente en el desarrollo, la educación y la cultura, incluyendo la atención a las necesidades sociales, estableciendo dentro de uno de sus ejes rectores, el denominado "Morelos Seguro y Justo", que responde a una de las más apremiantes preocupaciones de la ciudadanía, desde la perspectiva de la gobernabilidad, mejorar las relaciones políticas entre niveles e instancias de Gobierno, con el diálogo y el consenso como instrumentos fundamentales; desde el enfoque del combate a la delincuencia, aplicar las mejores prácticas y tecnología, con firmeza e inteligencia, incluyendo los aspectos de procuración e impartición de justicia, prevención del delito, así

¹² Época: Novena Época, Registro: 187982, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Enero de 2002, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 142/2001, Página: 1042, Rubro: FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES.

¹³ Época: Novena Época, Registro: 200023, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IV, Noviembre de 1996, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 69/96, Página: 330, Rubro: SEGURIDAD PUBLICA Y TRANSITO EN LOS MUNICIPIOS. EN PRINCIPIO, SON MATERIAS RESERVADAS CONSTITUCIONALMENTE A ELLOS.

como la readaptación social. Todo en pleno respeto a la legalidad y a los derechos humanos.

Por ello, este Gobierno que encabezo se fundamenta en una estrategia de paz para la seguridad, donde las líneas de acción se enfocan a enfrentar el flagelo de la inseguridad pública aplicando la ley, sin omisiones y complicidades; por lo que se impulsan políticas públicas con estricto apego al respeto de los derechos humanos, que garanticen, con la participación corresponsable de la sociedad, un entorno seguro para la vida y una procuración y administración de justicia expedita e imparcial, a fin de lograr que la sociedad viva con libertad y paz social.

Para lograr tal cometido, se requiere prevenir y combatir la delincuencia en todas sus modalidades, atendiendo prioritariamente sus causas generadoras, profesionalizando permanentemente a los servidores públicos encargados de estas tareas, modernizando el equipo e infraestructura, así como fortaleciendo la coordinación entre las instituciones y órdenes de gobierno.

Consecuentemente, derivado del brutal atentado sucedido este 2 de enero de 2016, en el que se le arrebató la vida a una joven y brillante mujer, compañera dedicada a la política, y que apenas un día anterior había tomado protesta como Presidenta Municipal del Municipio de Temixco, Morelos; acto por demás indignante que constituye una afrenta y un desafío de la delincuencia ante el cual no puede cederse, un reto que lanza el crimen organizado en contra del orden constitucional y democrático, que debe combatirse con firmeza y legalidad.

Es que la expedición del presente instrumento tiene como motivo total de justificación, como una notoria causa de fuerza mayor y alteración grave del orden público, la amenaza que el lamentable atentado en contra de la vida de la alcaldesa Gisela Raquel Mota Ocampo, representa para la seguridad y salvaguarda de los ediles y demás servidores públicos municipales del estado de Morelos, cuya seguridad y protección debe extremarse para garantizar el buen desarrollo y cumplimiento de su encargo constitucional, preservando el orden democrático, en beneficio del pueblo de Morelos; en el entendido de que con la seguridad pública se busca crear condiciones adecuadas para que los gobernados gocen de sus garantías y derechos humanos.

Por lo que tomando en cuenta que del análisis realizado al Informe Mensual de incidencia delictiva en el Estado, realizado por la Fiscalía General del Estado de Morelos, a través de su Dirección General de Sistemas e Información Criminológica, se encuentra que en el 2014 esta disminuyó en un 2%, en comparación al 2013; no obstante, la incidencia delictiva total por zona, arroja que en el 2014 la zona metropolitana tuvo una participación del 65%, la zona oriente una participación del 25%, mientras que la zona sur poniente el 10%.

Incidencia delictiva que efectivamente es denunciada ante la autoridad competente, pero que al analizarse no puede dejar de considerarse que existen conductas delictivas que no son denunciadas por la población, ante el temor de alguna represalia por parte de los agresores o victimarios, como comúnmente sucede en delitos del crimen organizado.

Si a ello se suma que existe un clamor que ha llegado en reiteradas ocasiones a Casa Morelos, demandando del que suscribe, titular del Poder Ejecutivo, se responda con acciones contundentes, que den resultados evidentes y permitan regresar la paz social a la ciudadanía, en un ejemplar ejercicio y cumplimiento de la tarea constitucional de preservar el orden público; sentidos reclamos de personas cuyas identidades deben permanecer incógnitas a fin de preservar su integridad física y evitar que corran peligro en todo momento.

En especial, del municipio de Ayala, Morelos, he recibido constantes informes por parte de la Comisión Estatal de Seguridad Pública en el sentido de que la incidencia delictiva se ha incrementado de manera desproporcionada y más, en lo relativo a delincuencia organizada, lo que sucede provocando asombro y terror en la población ante una oleada de impunidad que azota a los poblados de la zona. Debe decirse también, en abono de la debida fundamentación y motivación de este instrumento, que existen otros hechos probablemente delictivos que han sido denunciados por autoridades estatales en materia de seguridad pública ante las instancias competentes, respecto de los cuáles debe procurarse total secrecía a fin de no entorpecer las investigaciones y pesquisas relativas y, por lo tanto, no se detallan y precisan en la presente parte considerativa, pero que sin lugar a dudas sí motivan al presente instrumento y ponen en evidencia la apremiante situación en materia de seguridad pública que se vive en el municipio de Ayala.

Siendo de destacarse además, como un factor de grave trascendencia en general, el que actualmente en su gran mayoría los cuerpos de seguridad pública municipal no han cumplido cabalmente con las obligaciones fundamentales inherentes al cargo, al no haber sido sometidos a la evaluación correspondiente de control de confianza; máxime cuando, de conformidad con lo dispuesto en la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Morelos, es de explorado derecho que las instituciones de seguridad pública estatal, municipal y los auxiliares de instituciones públicas, pueden incorporar única y exclusivamente al servicio a quienes cuenten con las certificaciones que emita la autoridad competente, sometiéndose a un proceso de evaluación y cumpliendo con los requisitos previstos en la propia Ley y, para la permanencia en el puesto, uno de ellos es aprobar los procesos de evaluación de control de confianza.

Así, debe tenerse presente además que la posición geográfica del citado municipio y sus colindantes, factor de relevancia en materia de seguridad pública, al situarse al oriente del Estado.

Según datos del hoy Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en el estado de Morelos, 33.7% de la población inmigrante proviene de Guerrero y 23.9% del Distrito Federal; respecto a 1990, el primer dato es inferior en 3.2 puntos porcentuales, mientras que el segundo es superior 3.3 puntos.¹⁴

Ahora bien, paralelamente, no puede dejar de motivar este Decreto, el innegable y nuevo fenómeno poblacional ha empezado a gestarse en aquél municipio, el desplazamiento forzado, que no se trata más que de aquél que se presenta con las personas que se ven sometidas a abandonar forzosamente su lugar de vivienda y trabajo, por varias razones, entre las cuales se destacan la incidencia de hechos de violencia de actores armados, tanto estatales como ilegales.¹⁵

En ese sentido la emisión del presente instrumento, se trata de una medida necesaria y razonable para garantizar los derechos a la vida, libertad e integridad personal, que son condición para el ejercicio de todos los demás derechos

¹⁴ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México, 2000, en línea, fecha de la consulta: 02 de enero de 2016. Disponible en:

http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/2000/perfiles/perfil_mor_2.pdf

¹⁵ BENJUMEA RÚA, Adriana María. Anexo 2: glosarios En publicación: Adriana María Benjumea Rúa. Serie Cartillas IPC: Prevención del desplazamiento forzado: IPC, Instituto Popular de Capacitación, Medellín, Colombia: 2002, fecha de consulta: 02 de enero de 2016. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/colombia/ipc/despla.pdf>

(asociación, reunión, pensamiento, expresión, circulación, residencia, entre otros), con lo cual además se generan condiciones necesarias para el retorno digno y seguro de los que han abandonado la localidad por la indefensión que ahí prevalece.

Ello cobra mayor relevancia si tenemos presente que, según datos del INEGI, otro rubro que destaca en la migración en México es el motivo salud, violencia e inseguridad manifestado por la población que ha emigrado a Querétaro (8.9%), Morelos (8.5%), Hidalgo (7.7%), Guanajuato (6.9%), Tlaxcala (6.7%), entidades que han recibido contingentes importantes de inmigrantes del Distrito Federal para quienes sin duda la salida hacia entidades vecinas ha constituido una importante estrategia para mejorar su calidad de vida.¹⁶

En 2000, sostiene el INEGI, de la población de 05 y más años de edad que había realizado algún movimiento migratorio hacia la entidad, 21.3 % lo hizo para reunirse con su familia; 13.2 % para buscar trabajo; 9.8 % porque cambió de lugar de trabajo; 8.5 % por causas de salud, violencia o inseguridad; 4.1 % porque se casó o se unió y 3.2 % para estudiar. En razón del sexo, 19.6 % de la población masculina migrante, cambió su lugar de residencia para reunirse con su familia; 15.5 % para buscar trabajo; 8.0 % por salud, violencia o inseguridad; 11.8 % por cambio del lugar de trabajo; 2.1 % por matrimonio y 3.5 % por estudios.¹⁷

Es decir, hace más de quince años, la inseguridad y la violencia eran ya la tercera causa de desplazamiento forzado en la Entidad; actualmente, es indiscutible que dado el clima de violencia que se combate, día a día, con ahínco por parte de las instituciones y agrupaciones policiales del Estado, dicha causa se ha convertido en un principal factor para desplazar forzosamente a nuestros paisanos morelenses con mayor frecuencia como consecuencia de su desesperación. Por lo que no es posible permanecer estáticos o pasivos frente a escenarios como el que se vive en Ayala y otros municipios del Estado, en donde la indiferencia de la autoridad municipal o su no coordinación oportuna, ha permitido espacios de impunidad que impiden a la población el disfrute de sus derechos y prerrogativas.

¹⁶ CHÁVEZ GALINDO, Ana María, La Migración Interna en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Biblioteca Virtual, México, 2001, fecha de la consulta: 02 de enero de 2016. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2638/14.pdf>

¹⁷ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México, 2000, en línea, fecha de la consulta: 02 de enero de 2016. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/2000/perfiles/perfil_mor_2.pdf

Datos estadísticos que, cabe señalar, de conformidad con el artículo 26, inciso B, primer párrafo de la Constitución Federal, así como los artículos 3, 4, 6 y 21 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía, son de uso obligatorio para la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios.

No pasa inadvertido que, pese a que el Gobierno del Estado, en fecha 06 de febrero del 2013, celebró convenio de Asunción parcial de las Funciones de Policía Preventiva Municipal para la integración del Mando Único Policía Morelos con el municipio de Ayala, Morelos, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número 5081, segunda sección, de 03 de abril de 2013, convenio que se encuentra apegado a los diversos ordenamientos legales en materia de seguridad pública, con el objeto de asumir la asunción parcial del Estado en la dirección de las funciones de coordinación, manejo, operación, supervisión y control de la función de policía preventiva municipal, donde se establece al igual que en la ley de la materia las obligaciones del municipio; es el caso que dicho convenio tuvo vigencia hasta al 31 de diciembre de 2015 y a la presente fecha, no ha habido posibilidad real y efectiva que permita coordinarse, operativa o legalmente, a las autoridades estatales y municipales, existiendo férreos esfuerzos por parte de éstas últimas para impedir el ejercicio del mando único estatal y anulando su estado de fuerza individual y la potencialización del mismo.

Todo lo cual, se convierte en otro factor más que abona en la alteración grave del orden público que sufre el pueblo de Ayala y, a su vez, en una clara demanda social que se recoge y, logrado un ejercicio reflexivo y analítico del más alto nivel por parte de las autoridades estatales competentes, es que se propone la expedición del presente instrumento, con el objeto de regresar la paz y orden público a dicha municipalidad.

No debe pasar inadvertido que, como ya se expuso, la seguridad pública es una de las principales funciones del gobierno a mi cargo; así como que su establecimiento, desarrollo y cuidado forman parte importante de las políticas públicas y programas de administración, y que un Estado de derecho debe generar las condiciones que permitan al individuo realizar sus actividades cotidianas con la confianza de que su vida, su patrimonio y otros bienes jurídicos tutelados están exentos de todo peligro, daño o riesgo.¹⁸

¹⁸ GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, José...Óp. cit.

El Gobierno de la Visión Morelos contempla a la seguridad pública como un eje estratégico de alta prioridad, y tiene el mayor compromiso de garantizar el orden y la paz social en Morelos, a través de un nuevo modelo de seguridad enfocado a la prevención y la erradicación de los factores que producen conductas antisociales y delictivas.

En el mes de septiembre de 2015, el titular de la Unidad General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobernación, David Arellano Cuan, durante su participación en el segundo día de trabajo de las audiencias públicas en materia de seguridad y justicia en el Senado de la República, destacó que algunos estudios sugieren que casi tres cuartas partes de los municipios en México podrían tener vulnerabilidad de ser infiltrados, es decir, casi el 75% de los municipios en el país son susceptibles y vulnerables a la infiltración por el crimen organizado. Esto es como una limitación en la toma de decisiones, sosteniendo además que "...esta infiltración afecta su actividad económica, social, cultural y política...".¹⁹

Explicó el funcionario además, que la infiltración del crimen organizado tiene muchas formas: corrupción, entrega de una suma, incluir a un funcionario, a un servidor público del municipio en la raya o en la paga de una organización criminal. Incluso impulsar que el crimen organizado proyecte a algún servidor público a ser candidato en el Gobierno del municipio tiene muchas modalidades "...y esta propuesta se activaría sólo cuando exista una de esas modalidades que son gravísimas: el control del Gobierno municipal...".²⁰

En consonancia con lo anterior, según datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2014, realizada por el INEGI, el nivel de confianza que la sociedad morelense manifiesta respecto de sus autoridades municipales, verbigracia policía de tránsito y policía preventiva municipal es de 28.3 % y 27.8 %, respectivamente, por debajo de la nacional que es de 33.5 % y 37.5 %, respectivamente. La referida encuesta apunta que en

¹⁹ BECERRA Bertha, El Sol de México, nota periodística "Vulnerables a la infiltración del crimen el 75% de los municipios", México 2015, en línea, fecha de consulta: 02 de enero de 2016. Disponible en: <http://www.oem.com.mx/elsoldepuebla/notas/n3680214.htm>

²⁰ Ídem

Morelos el 64.5 % de la población mayor de edad considera a la inseguridad como el problema más importante que aqueja hoy en día a la entidad federativa.²¹

Del Boletín de prensa, número 5076, de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, de 11 de febrero de 2015, se desprende que al participar en el “Foro Internacional de Seguridad Pública, por un modelo policial digno”, el Comisionado Nacional de Seguridad, Monte Alejandro Rubido García, afirmó que “...no podemos estar satisfechos con las condiciones en que se está dando la atención a este tema”, y destacó la necesidad de “adecuarnos con la mayor celeridad a las condiciones con que está avanzando la delincuencia, no sólo en el país sino en el mundo”.

En su participación en el evento realizado por la Comisión de Seguridad Pública de la Cámara de Diputados, expresó que aun cuando se han hecho modificaciones constitucionales y al marco normativo en distintos años, “aquellos que hace 20 años parecía que podía ser la alternativa, hoy la realidad nos muestra que no vamos necesariamente en el camino correcto.” Por ello, manifestó su posición favorable a la creación de las 32 corporaciones de seguridad con mando único, planteada en la iniciativa del Ejecutivo, e hizo votos por que su discusión en el Congreso, en calidad de constituyente permanente, lleve al país a las mejores condiciones estructurales para atender la seguridad.²²

Por su parte, en el mes de noviembre de 2015, el Secretario de Gobernación señaló que contar con policías confiables no es una opción, sino una obligación de gobierno que se debe asumir con convicción y compromiso para seguir construyendo el México de seguridad y prosperidad, dijo al encabezar la firma del convenio para la conformación del Mando Único Policial en el estado de Michoacán.²³

²¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2014, México, 2015, en línea, fecha de la consulta 02 de enero de 2016. Disponible en:

http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2014/doc/envipe2014_mor.pdf

²² Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, comunicación social, boletín de prensa 5076 “Con mando único policial estatal se podrá enfrentar criminalidad: comisionado Rubido García”, México, 2015, en línea, fecha de la consulta 02 de enero de 2016. Disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2015/Octubre/08/0155-Se-instala-Comision-de-Gobernacion-mando-unico-policial-entre-las-prioridades-Guillen-Vicente>

²³ CNN México, nota periodística “La federación retirará respaldo a estados que no tengan mando único: Segob”, de 09 de noviembre de 2015, México, 2015, en línea, fecha de la consulta: 02 de enero de 2016. Disponible en: <http://m.cnnmexico.com/nacional/2015/11/09/la-federacion-retirara-respaldo-a-estados-que-no-tengan-mando-unico-segob>

Según datos proporcionados por el Secretariado Ejecutivo de Seguridad Pública del Estado de Morelos, en el periodo de enero a noviembre entre los años 2013, 2014 y 2015, la incidencia delictiva en el municipio de Ayala aumentó porcentualmente hasta en un 67 % o más en conductas antisociales como extorsión, y hasta en 8 % en algunos ilícitos como robo de vehículo sin violencia, como se muestra en la siguiente tabla:²⁴

ENERO - NOVIEMBRE

	2013	2014	2015	Diferencia con 2014	Diferencia con 2013
Homicidio doloso	10	8	8	0%	-20%
Secuestro	0	0	0	-	-
Extorsión	3	5	5	0%	67%
Robo vehículo con violencia	12	14	10	-29%	-17%
Robo vehículo sin violencia	26	35	28	-20%	8%

Lo anterior constituye muestra fehaciente de los alcances de la brutalidad con que actúan los grupos del crimen organizado en la referida demarcación territorial, generando temor entre los habitantes de la comunidad, más aún en el atentado referido en párrafos anteriores al tratarse de una figura pública, sintiéndose proclives a las agresiones de los proscritos de la justicia, mermando con ello su calidad de vida y su desempeño como ciudadanos, por lo cual resulta determinante una contención pronta y efectiva por parte de las fuerzas estatales, para frenar estos efectos y devolver a la ciudadanía la seguridad pública esencial para su armónica convivencia.

De ahí que, ante la situación de emergencia, como un caso de fuerza mayor y dadas las alteraciones graves en el orden público que se viven en el municipio de Ayala, Morelos; en ejercicio de las facultades constitucionales y legales que se me han conferido, obligado a velar por la conservación del orden público y por la seguridad interior y exterior del Estado, como Jefe de la Fuerza Pública Estatal, en el entendido de que con la seguridad pública se busca crear condiciones adecuadas para que los gobernados gocen de sus garantías y derechos

²⁴ Las alzas referidas en la tabla han sido corroboradas por la Comisión Estatal de Seguridad Pública y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública.

humanos;²⁵ es que se hace necesaria la expedición del presente instrumento jurídico a fin asumir de manera inmediata y temporal el mando de la policía municipal de dicha localidad, a fin de restaurar el orden y devolver la confianza a la ciudadanía.

Dentro de los esfuerzos que la sociedad civil organizada puede oponer como autodefensa cuando percibe constantemente vulnerada su seguridad, podemos observar que, desde hace décadas y en diferentes partes del mundo se han llevado a cabo marchas pacíficas cuyo propósito es manifestar de manera expresa a las autoridades, pero sobre todo a los propios delincuentes, que la comunidad ha llegado al límite de la tolerancia y no se encuentra dispuesta a seguir soportando los embates de la delincuencia.

Lo anterior, aun cuando pareciera un fútil esfuerzo, hace patente que la sociedad está dispuesta a enfrentar este tipo de amenazas, dejando de lado la indiferencia y el temor para participar activamente en la solución de la problemática que aqueja a su comunidad pero, sobre todo, que ha resuelto a combatir la violencia con paz, en el entendido de que la violencia genera más violencia.

Ante esta actitud de la sociedad civil, a quienes se nos confiere la delicada tarea de la tutela de la seguridad pública, no podemos sino redoblar esfuerzos y replantear la organización, normatividad y operatividad necesarias a fin de garantizar la mejora en los resultados obtenidos por la administración pública, previendo los elementos para incrementar la seguridad proactiva a cargo de las corporaciones de seguridad pública, fomentando la participación de la sociedad y actuando reactivamente, a efecto de neutralizar las acometidas criminales con el propósito de preservar de manera efectiva la pacífica convivencia de la sociedad.

Ahora bien, no existe plazo propuesto para la vigencia de la presente medida, ya que la misma no puede ser cuantificable en el tiempo al estar supeditada a que la situación de hecho que la origina haya cesado a juicio del que suscribe, titular del Poder Ejecutivo local.

Por lo expuesto y fundado; tengo a bien expedir el siguiente:

²⁵ Época: Novena Época, Registro: 192083, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XI, Abril de 2000, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 35/2000, Página: 557, Rubro: SEGURIDAD PÚBLICA. SU REALIZACIÓN PRESUPONE EL RESPETO AL DERECHO Y EN ESPECIAL DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES.

DECRETO POR EL QUE SE EMITE LA DECLARATORIA MEDIANTE LA CUAL SE ASUME POR EL GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE MORELOS, DE MANERA INMEDIATA Y TEMPORAL, EL MANDO POLICIAL MUNICIPAL DE AYALA, MORELOS; COMO UN CASO DE FUERZA MAYOR ANTE LAS ALTERACIONES GRAVES AL ORDEN PÚBLICO SUSCITADAS A RECIENTES FECHAS

Artículo 1. Con el objeto de restaurar el orden y la paz públicos, se emite la presente declaratoria mediante la cual se asume por el Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Morelos, de manera inmediata y temporal, el mando de la policía municipal de Ayala, Morelos; como un caso de fuerza mayor ante las alteraciones graves al orden público suscitadas a recientes fechas en aquél territorio; por lo que a partir de la entrada en vigor del presente instrumento y hasta en tanto cesen los efectos de la presente declaratoria en la forma correspondiente, las órdenes que en materia de seguridad pública deberán acatarse por la policía preventiva municipal provendrán únicamente del mando estatal.

Resultando aplicable esta medida, sin excepción, a todas las instituciones, unidades y agrupamientos municipales de seguridad pública que se prevean en los reglamentos y demás ordenamientos jurídicos.

Artículo 2. La presente facultad constitucional del titular del Poder Ejecutivo Estatal es ejercida de manera eventual y temporal, no siendo motivada por fallas o insuficiencias estructurales, ni incidiendo permanentemente en las políticas públicas municipales en materia de seguridad pública.

Artículo 3. Todos los elementos que intervienen en el mando o acciones operativas de las instituciones policiales y de seguridad pública del municipio de Ayala, tienen la obligación de acatar de manera inmediata, a partir de la publicación del presente Decreto, sin perjuicio de su notificación por oficio o por cualquier otro medio, que se realice al Presidente Municipal o al Secretario del Ayuntamiento o a la persona titular de la policía municipal, de así permitirlo las condiciones; las órdenes e instrucciones que directamente gire el Ejecutivo del Estado o a través de la Secretaría de Gobierno y la Comisión Estatal de Seguridad Pública, indistintamente, en términos de la normativa aplicable.

El servidor público municipal que se abstenga de cumplir la disposición prevista en el párrafo que antecede, será sujeto a las responsabilidades administrativas y penales que correspondan.

La presente medida incluye no sólo la transmisión de órdenes y el correlativo deber de acatarlas, sino a toda la infraestructura y operatividad que ello conlleva. Esta obligación permanecerá durante la vigencia del presente instrumento, pudiéndose notificar la cesación de sus efectos cuando así se considere conveniente por el propio Ejecutivo Estatal, una vez hechos los análisis y estudios objetivos correspondientes.

Artículo 4. Se instruye al Secretario de Gobierno y al Comisionado Estatal de Seguridad Pública para que, en el ámbito de su competencia, den debido cumplimiento al presente Decreto, así como para que lleven a cabo la supervisión y ejecución de las instrucciones operativas emitidas por el Ejecutivo Estatal; habilitándoseles además, para celebrar todos los actos jurídicos o administrativos que estimen convenientes, incluidos el levantamiento de actas circunstanciadas, la práctica de notificaciones y la delegación de facultades en sus subalternos.

Artículo 5. La Declaratoria que se emite por virtud del presente Decreto no implica en modo alguno que las instituciones municipales pasen a formar parte del ámbito estatal, sino que conservan su estatus de pertenencia y subordinación originaria al ente municipal y solamente se ven obligados por mandato constitucional expreso a acatar las órdenes que les transmita el mando único estatal.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

PRIMERA. El presente Decreto entrará en vigor al momento su publicación en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", órgano de difusión del Gobierno del estado de Morelos; y estará vigente hasta que la situación de hecho que la origina haya cesado a juicio del titular del Poder Ejecutivo local, pues no puede ser cuantificable en el tiempo.

La cesación de los efectos del presente Decreto deberá ser publicada de igual forma en el órgano de difusión del Gobierno del Estado y notificada, en forma personal, a los servidores públicos a que se refiere la disposición tercera

transitoria, sin perjuicio de la coordinación que pueda tener lugar entre las autoridades estatales y municipales, en términos de la normativa aplicable.

SEGUNDA. Una vez cesados los efectos del presente Decreto, la dirección, mando y estrategia del Presidente Municipal permanecerá conservándose autónoma y sin alteración alguna.

TERCERA. Notifíquese esta disposición en forma personal al Presidente Municipal, al Secretario del Ayuntamiento Constitucional de Ayala, Morelos o a la persona titular de la policía municipal así como al resto de los integrantes del Cabildo, de así permitirlo las condiciones en la asunción del mando policial.

CUARTA. Se instruye a la Secretaría de Hacienda del Poder Ejecutivo Estatal para que, en su caso, realice las ampliaciones presupuestales necesarias para el adecuado cumplimiento del presente Decreto.

Dado en Casa Morelos, sede oficial del Poder Ejecutivo Estatal, en la ciudad de Cuernavaca, capital del estado de Morelos; a los 03 días del mes de enero de 2016.

**EL GOBERNADOR CONSTITUCIONAL
DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS
GRACO LUIS RAMÍREZ GARRIDO ABREU
EL SECRETARIO DE GOBIERNO
MATÍAS QUIROZ MEDINA
EL COMISIONADO ESTATAL DE SEGURIDAD PÚBLICA
JESÚS ALBERTO CAPELLA IBARRA
RÚBRICAS.**