

¿Desaparecerá o se Institucionalizará el “SUBSEMUN”?

José Ángel Nuño Sepúlveda

Datos curriculares:

*José Ángel Nuño es Abogado; Maestro en Fiscal y Maestro en Dirección y Gestión Pública e investigador de la materia fiscal por más de 25 años; actualmente se desempeña como Director de Desarrollo Jurídico de la Hacienda Municipal.
jnunos@indetec.gob.mx*

A partir de 2008, algunos municipios han contado con los recursos del Subsemun, mismos que sumados a los recursos del Ramo 33, Fondo IV “Fortamun” y la parte municipal del Fondo VII “Fasp”, más los recursos propios que aprueban los Ayuntamientos, este importante orden de gobierno ha venido atendiendo el servicio y la función pública que el Constituyente Permanente le encomendó desde 1983. No obstante, el futuro del Subsemun, parece incierto, por lo que el Mtro. José Ángel Nuño Sepúlveda, Director de Desarrollo Jurídico de la Hacienda Municipal, ha elaborado los siguientes comentarios a efecto de aportar algunos elementos técnico - jurídicos que coadyuven a la mejor toma de decisiones.



Ante el innegable sentimiento de inseguridad pública que embarga a todo el territorio nacional y también del loable y redoblado esfuerzo de las autoridades federales, locales y municipales, por conservar la paz y hegemonía social, necesariamente surgen cuestionamientos respecto de las formas gubernamentales para enfrentar tales circunstancias.

Efectivamente y en el tema que nos ocupa, en diversos foros técnicos, académicos y sociales se debate, por ejemplo que ***“El Gobierno federal actúa con un excesivo centralismo al concentrar los recursos y todos los instrumentos de combate a la delincuencia, en tanto que los Municipios son los que padecen la delincuencia en sus localidades”***.

Por ello, entre otras medidas los funcionarios municipales, generalmente proponen: Darle al subsidio para la seguridad pública de los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (SUBSEMUN), carácter de Fondo Institucionalizado (similar al Ramo 33) y que sea permanente; regresar a su origen y eliminar la intermediación operativa de los estados;

que no se desvirtúe su orientación inicial a la “seguridad pública” y no se dedique solo al fortalecimiento de las policías; y que anualmente se incremente el número de beneficiarios (sic. y recursos?), entre otras.

Evidentemente, y desde una perspectiva operativa, algunos funcionarios locales han sostenido el hecho cierto e incontrovertible de que trabajar con 206 municipios y demarcaciones territoriales resulta más difícil y complicado que sólo hacerlo con 32; por ello, ha surgido la propuesta de que no sólo el tema del SUBSEMUN, sino de la seguridad pública municipal en general (aunque al parecer y de inicio, sólo se propuso que fuera el mando policiaco), pudiera pasar a ser responsabilidad directa y exclusiva de los gobiernos locales, entendiendo por éstos a los de los estados y el D. F.

No obstante, un hecho innegable es, que el costo de la prestación del servicio de seguridad pública, prestado a la población en general, a lo largo y ancho de la república mexicana, no se cobra o recupera por el responsable constitucional de su prestación a través de la policía

preventiva, o sea, el municipio; es decir, la población de manera directa, no paga o contribuye con el municipio, total o parcialmente lo que le está costando la prestación de dicho servicio. Esto, quiere decir, que el servicio de seguridad pública que prestan los Ayuntamientos (atento a lo previsto por los artículos 21 y 115-III, constitucionales), requiere ser subsidiado, en principio, con el llamado “gasto general” municipal.

Ahora bien, para las finanzas públicas municipales, el hecho de poder destinar (hasta ahora), los recursos del fondo IV, FORTAMUN¹, del Ramo 33, para sufragar parte del costo del servicio de seguridad pública (pues también se destina a la satisfacción de sus requerimientos, para sufragar obligaciones financieras, y para los adeudos de agua), ha venido siendo muy importante (sobre todo porque en dicho fondo descansa las más de las veces la nómina de la policía preventiva municipal).

Paralelamente, la Ley de Coordinación Fiscal prevé en su artículo 44, el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública, o sea el FASP, también conocido como Fondo VII, que aún y cuando su destinatario no son directamente los municipios, sino las entidades federativas, si se incluye como criterio de asignación, los recursos destinados para apoyar acciones que en esta materia desarrollen los municipios (20%). Al igual que en el caso del SUBSEMUN, las voces municipalistas piden el acceso a dicho fondo para los tres órdenes de gobierno, y no sólo entre dos como sucede actualmente, independientemente de que los recursos son asignados bajo la perspectiva de una política pública del gobierno estatal, generalmente mediante el fi-

“La población de manera directa, no paga o contribuye con el municipio al costo por prestación de servicio de seguridad pública, por lo que éste requiere ser subsidiado”

deicomiso denominado: fondo para la seguridad pública FOSEG, dejando de alguna manera sin posibilidad la implementación de una política pública desde la perspectiva de los gobiernos municipales, independientemente de que en la inmensa mayoría de los casos, dichos recursos se entregan a los municipios en especie (armamento, equipo de comunicación, capacitación, etc.)

Consecuentemente, los municipios mexicanos pueden financiar – subsidiando, el servicio de seguridad pública, de los recursos ordinarios y propios de cada Ayuntamiento; adicionalmente de los recursos derivados del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN); del 20% de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de las Entidades Federativas (FASP), ambos del Ramo 33; y del subsidio del Ramo 36 (Seguridad Pública), del Presupuesto de Egresos de la Federación (SUBSEMUN), cumpliendo y

¹ De acuerdo con la Ley de Ingresos 2010, también podrá servir como fuente de pago o compensación de las obligaciones que contraigan con el Gobierno Federal, siempre que exista acuerdo entre las partes y sin que sea necesario obtener la autorización de la legislatura local ni la inscripción ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios.

satisfaciendo, según cada caso, la normatividad aplicable y los requisitos de procedibilidad.

No obstante, en este último caso (SUBSEMUN), se ha generado desde su origen, diferentes polémicas, en cuanto a su naturaleza, los criterios y variables de asignación y de distribución.

En efecto, en 2008, primer ejercicio fiscal con SUBSEMUN, se incorporaron 135 municipios y 15 demarcaciones territoriales, asignándose la cantidad de 3 mil 589 millones 400 mil pesos, para 2009² y 2010³, el número de municipios y demarcaciones beneficiados aumento a 206, y la asignación presupuestal es de 4 mil 137 millones 900 mil pesos.

Evidentemente, al ser subsidios, los recursos transferidos están condicionados (cada municipio elegido, aportaría primero el 25 y hoy en día el 30%), etiquetados, supervisados y evaluados, de conformidad con la naturaleza federal de los recursos, tema que de suyo, no es de menor importancia.

En el Diario Oficial de la Federación del 15 y 29 de Enero de 2009 y 2010, respectivamente, se publicaron las bases de elegibilidad para la asignación de los recursos del Subsemun, sus Reglas de Operación y modelo de Convenio de Adhesión.

En tal virtud, para este 2010 se mantiene la cantidad asignada para 2009, lo que implica un decremento en la asignación presupuestal, en términos reales; se ratifica el propósito de profesionalizar y equipar a los cuerpos de seguridad

pública en los municipios y demarcaciones; se enfatizan como criterios de distribución, el número de habitantes (censo de 2005) y la incidencia delictiva (índice de criminalidad); se adiciona el concepto de grupos de municipios que por su proximidad geográfica se vean afectados por la alta incidencia delictiva, a los ya establecidos en general y a municipios con destinos turísticos, zonas fronterizas y municipios conurbados; se establece y aumenta el porcentaje de participación que representarán las aportaciones de recursos que realicen al fondo los municipios y el Distrito Federal, al 30%; se mantiene el número de 206 municipios y demarcaciones elegibles; dentro de las variables a utilizar, se consideran los promedios 1997 – 2007, que de a conocer el INEGI, respecto de presuntos delincuentes y homicidios dolosos (índice de criminalidad jerarquizado, ponderados por población). Los índices son de 1,000; 80 y 20 delitos promedio por año, siempre que en los dos últimos casos, se tenga más de 192 delitos promedio por año, por cada 100 mil habitantes; las reglas de operación, prevén la aportación del 50% de la parte municipal para la primera asignación del Subsemun, del 40% para la segunda (último día de junio) y del 10% para la tercera (último día de septiembre), siempre que se cumpla con las metas programadas (SIS) y demás obligaciones y responsabilidades previstas en las Reglas de Operación, el Convenio de Adhesión y el Anexo de Ejecución, entre otras.

En cuanto a la aportación de la participación municipal y del D. F., además de incrementarse al 30%⁴, le es aplicable lo dispuesto por el artículo 8 del Presupuesto de Egresos de la Federación 2010, que establece en su parte conducente: **“En el caso de los programas que prevean la aportación de recursos por parte de los municipios o demarcaciones territoriales, para ser ejercidos de manera**

2 *Destinando de dicha bolsa, la cantidad de \$376 millones 200 mil pesos para dar cobertura a municipios con destinos turísticos, zonas fronterizas y municipios conurbados*

3 *Para el presente ejercicio fiscal de 2010, ya no es la Secretaría de Seguridad Pública, la que emite el Acuerdo respectivo (aunque mantiene dicha facultad), sino ahora lo realiza, la Secretaría de Gobernación, atento a lo previsto por el artículo 10 del PEF*

4 *Las Reglas de Operación del SUBSEMUN (DOF 29-01-2010), señala en el 4.3.III.- que la aportación municipal deberá hacerse previamente a la transferencia federal.*



concurrente con recursos federales, dichos órdenes de gobierno deberán realizar las aportaciones de recursos que le correspondan en las cuentas específicas correspondientes, en un plazo a más tardar de 35 días hábiles, contados a partir de la recepción de los recursos federales”.

Otro de los cambios importantes para este 2010, es el hecho de que el punto 4.4., de las Reglas de Operación del SUBSEMUN, publicadas en el DOF, el 29 de enero, señala claramente que los recursos deberán ser ejercidos durante el presente ejercicio fiscal, eliminando así, cualquier posibilidad legal (como sí la hubo hasta 2009), de los sub ejercicios o remanentes para ejercerse en siguientes años.

A este respecto es importante destacar, que de acuerdo con el último reporte entregado por el Sistema Nacional de Seguridad Pública al Senado de la República, del total de municipios elegidos en 2009, 93 no tocaron un solo peso de las partidas que les fueron ministradas, por lo menos al corte realizado al 30 de noviembre de 2009.

Entre las localidades con rezago en el gasto se encuentran algunas de las ciudades don-

de los índices delictivos van a la alza como Nuevo Laredo, Gómez Palacio, Morelia, Chihuahua y Culiacán, así como 14 delegaciones del Distrito Federal, entre ellas, Iztapalapa.

En el documento se detalla que la Cámara de Diputados aprobó para 2009 un presupuesto de 4 mil 137.9 millones de pesos, de los cuales 3 mil 346.99 millones de pesos fueron ministrados hasta el penúltimo mes del año pasado, en virtud de una serie de problemas e inconsistencias operativas.

Del total entregado, sólo fueron ejercidos 480.18 millones de pesos, por lo que quedaron pendientes de gastar 2 mil 866.8 millones de pesos, casi al cierre de 2009.

Según el listado, Guadalajara y San Luis Potosí, no emplearon fondos superiores a los 80 millones; mientras que Morelia, Puebla y Zapopan simplemente no gastaron el subsidio por arriba de 70 millones de pesos.

El único municipio que prácticamente empleó todos los recursos fue Nezahualcóyotl, en el Estado de México.

De lo anterior, subyace la siguiente pregunta: ¿en 2010, y dada la experiencia de 2008 y 2009, se podrán ejercer los recursos del SUBSEMUN, dentro del ejercicio fiscal (año calendario)?

Otro de los problemas operativos del SUBSEMUN, es la adquisición (compra) de armamento, sobre todo para los efectos contables, patrimoniales y de transparencia y rendición de cuentas, pues como es del dominio público, la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), es la única autorizada para vender armamento a las corporaciones policiacas, pero sólo a aquellas que tengan la titularidad de la denominada "licencia colectiva", que generalmente recae en las Secretarías de Seguridad Pública, de las entidades federativas, por lo que el municipio "X", expide el cheque a favor de la SEDENA, quien le remite al municipio "X" la factura a nombre de la entidad federativa "Z", quien, en ocasiones, realiza un "comodato" del armamento al municipio, generando con todo ello, problemas de tipo administrativo, contable, patrimonial y de transparencia.

No menos importante resulta ser, que el ejercicio de los recursos del SUBSEMUN se encuentra sujeto a la evaluación del desempeño (con base en indicadores que muestren el cumplimiento de objetivos y metas y los resultados obtenidos)⁵, en los términos del art. 134 constitucional, es decir, por instancias de evaluación federales y locales. Para este caso, habrá que estar a lo previsto por las Reglas de Operación del SUBSEMUN, a lo dispuesto por la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (arts. 85 y 110), por el Presupuesto de Egresos en sus Artículos 8 y 10, y en el documento emitido por CONAC, sobre lineamientos para la evaluación del ejercicio de recursos federales para

⁵ Según la A.S.F: "Las irregularidades con mayor recurrencia en el SUBSEMUN fueron: pago de conceptos que no atienden los fines del fondo; falta de aplicación de penas convencionales; pagos improcedentes o en exceso, bienes no localizados, y pago de bienes en 2009 con recursos de 2008".

fines de la armonización contable. De hecho, el ejercicio de estos recursos deberá informarse en el formato único trimestral, aunque de momento no se encuentren habilitados los campos respectivos.

Considerando todo lo anterior, pareciera que los criterios y variables hasta ahora establecidos y ciertamente ajustados en aras de eficientar su ejercicio, podrían modificarse, a fin de considerar con mayor peso, por ejemplo, la incidencia delictiva, más que la proporción demográfica, que dicho sea de paso, en este caso (2010), tiene un desfase bastante marcado, pues se refiere al conteo de 2005.

De hecho, quizás podría considerarse la permanencia del recurso, vía la institucionalización del mismo a efecto de darle permanencia y su necesaria actualización; en cuanto a la posibilidad de atenuar o eliminar la intermediación de las entidades federativas en la ministración de los recursos, tal como sucedió en 2008, pareciera un asunto más delicado, que tiene que ver con la conformación del Estado Federal, más que con la simple remisión de los recursos financieros; la potencial posibilidad de flexibilizar el ejercicio de los recursos, más hacia la seguridad y menos a la policía en si misma; la necesaria regulación y cumplimiento de normatividad local y no la federal como hoy en día sucede, integran entre otros temas, la agenda que pudiera decidir sobre la eliminación, por la institucionalización del SUBSEMUN, para 2011 y años subsiguientes.

Por último, y no menos importante, es el hecho de que, al parecer, en el próximo mes de Septiembre será presentada la iniciativa de reforma constitucional y legal, a efecto de considerar la unificación de los mandos policiacos en las entidades federativas y su alcance, respecto de la función y servicio público, hasta hoy, constitucionalmente reservada a los municipios.