

"2010, Año de la Patria. Bicentenario del Inicio de la Independencia y Centenario del Inicio de la Revolución."

SUBSECRETARÍA DE ENLACE LEGISLATIVO

Oficio No. SEL/300/577/10
México, D.F., a 6 de octubre de 2010



SECRETARÍA
DE GOBERNACIÓN



**Secretarios de la Cámara de Senadores
del H. Congreso de la Unión**
Presentes

Por instrucciones del Presidente de la República y en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 71, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en lo establecido en el artículo 27, fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, me permito remitir la Iniciativa de **DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**, documento que el Titular del Ejecutivo Federal propone por el digno conducto de ese Órgano Legislativo.

Asimismo, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, acompaño al presente copia del oficio número 315-A-04733 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante el cual envía el Dictamen de Impacto Presupuestario.

Sin otro particular, reciban un cordial saludo.

Atentamente
El Subsecretario


Lic. Julián Hernández Santillán

C.c.p.- Lic. José Francisco Blake Mora, Secretario de Gobernación.- Presente.
Lic. Miguel Alessio Robles, Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal.- Presente.- Ref. Oficio número 1.1691/2010.
Lic. José Alfredo Labastida Cuadra, Titular de la Unidad de Enlace Legislativo.- Presente.
Minutario
UEL/311

JEV/JALC/AFL

ANEXO

RECIBIDO

2010 OCT 6 PM 6 51

CAMARA DE SENADORES
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN
DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS

004744



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

C. PRESIDENTE DE LA CÁMARA DE SENADORES DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN

Presente.

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad, los derechos, las libertades y el patrimonio de las personas, así como preservar el orden y la paz públicos y comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas. Esta función se desarrolla a través de un conjunto de políticas, mecanismos, estrategias y acciones que hacen propicio el mantenimiento de la estabilidad y tranquilidad de la sociedad, en el marco del Estado de Derecho y la consolidación de instituciones.

En la evolución de nuestro país se ha actualizado el régimen normativo en diversas etapas de su historia, lo que ha obedecido a la dinámica social, caracterizada por desafíos y oportunidades de un mundo globalizado que exige y demanda soluciones a las nuevas necesidades que surgen en el acontecer social cotidiano.

La sociedad reclama soluciones al problema de la inseguridad pública con el objeto de vivir sin temor a sufrir algún menoscabo en su integridad personal o en su patrimonio a manos de la delincuencia. Es responsabilidad y convicción del Estado cumplir con el deber de garantizar la vida, la libertad, la integridad, el patrimonio y demás derechos de los gobernados.

La reforma constitucional de 1994 dio sustento a la coordinación en materia de seguridad pública, estableciendo las bases sobre las cuales actúan los tres órdenes de gobierno en el ejercicio de esta función. Sin embargo, desde la publicación de esa reforma constitucional a la fecha, la realidad de nuestro país ha cambiado considerablemente, por lo que las actuales bases de coordinación y actuación de los cuerpos policiales se han visto rebasadas.

La dinámica evolutiva de la delincuencia ha generado nuevos escenarios en materia de seguridad pública, alterando significativamente el orden y la paz públicos. Los delincuentes han modificado sus patrones de operación, articulando



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

redes entre la delincuencia organizada y la común, y ampliando las conductas delictivas en las que incurrir.

Desde el inicio de mi mandato, el Estado Mexicano ha enfrentado de manera directa a la delincuencia organizada y es por todos conocido el esfuerzo que los tres órdenes de gobierno han realizado para combatirla. Es importante señalar que con la reforma constitucional de junio de 2008, se estableció el fundamento de las bases para la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública; derivado de ello se implementó el sistema de control de confianza, la coordinación y homogeneización de protocolos, grados, sistemas, formas de organización y atribuciones policiales, periciales y ministeriales, los cuales son una prioridad en la agenda nacional para mejorar el estándar de calidad de las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia.

Producto de dicha reforma, en noviembre de 2008, en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública, se aprobó el Modelo Nacional de Evaluación y Control de Confianza para las instituciones policiales y de procuración de justicia, entre otras, bajo cuya tesitura se está fortaleciendo el sistema de selección de sus integrantes. No obstante, la delincuencia organizada, a través de su especial capacidad corruptora, sustentada en su poderío económico, ha logrado vulnerar a las instituciones policiales, principalmente aquéllas que tienen mayor acercamiento a la población, es decir, las policías municipales.

Dichos cuerpos policiales tienen encomendado realizar labores de prevención de los delitos; en virtud de su cercanía con la realidad de las comunidades a las que sirven, deberían ser las primeras encargadas de combatir los delitos del fuero común. Actualmente, representan aproximadamente el 38% del estado de fuerza del país.

Sólo 12 de los 31 estados tienen cuerpos policiales en todos sus municipios y más de 400 municipios en el país no cuentan con un cuerpo de seguridad pública propio, mientras que casi el 90% de los que sí tienen policía, disponen de menos de 100 elementos. Las 25 corporaciones más importantes concentran el 26% del estado de fuerza.

Los municipios, a efecto de mejorar el desempeño de la función de seguridad pública que les está encomendada, reciben considerables recursos federales a través del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Distrito Federal (FASP), del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN), y del Subsidio para la Seguridad Pública de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (SUBSEMUN), independientemente de los que reciben vía los Estados. La asignación de dichos recursos tiene como objetivo fortalecer a las instituciones de seguridad pública municipal, mediante la profesionalización de sus integrantes, la inversión en infraestructura y la dotación del equipo adecuado para el desarrollo de sus funciones. Tan sólo para el año 2010, los recursos destinados a seguridad pública en los municipios ascendieron a 13,918 millones de pesos.

Los recursos del SUBSEMUN, otorgados a partir de 2008 y que actualmente benefician a 190 municipios y 16 demarcaciones territoriales del Distrito Federal se orientaron principalmente a los siguientes rubros:

- a) Aplicación de Evaluaciones de Control de Confianza.- El Centro de Control de Confianza de la Secretaría de Seguridad Pública ha evaluado a 31 mil 445 elementos, en apoyo a los municipios SUBSEMUN, de los cuales sólo alrededor del 40% obtuvo resultados favorables.
- b) Profesionalización.- Se capacitó alrededor de 600 elementos en temas como análisis de la información y técnicas de investigación e inteligencia policial. Asimismo, se realizaron acciones de coordinación y homologación para la instrumentación del servicio de carrera policial diseñado por la Secretaría de Seguridad Pública y aprobado por la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública, en su sesión extraordinaria celebrada el 2 de marzo de 2009, mismo que fue ratificado en la Vigésimo Séptima Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, llevada a cabo el 26 de noviembre de 2009.
- c) Interconexión a Plataforma México.- Se consolidó la integración de dichos municipios a la red de comunicaciones de Plataforma México y se capacitó a alrededor de 10,000 elementos en el uso de sus herramientas y aplicativos.
- d) Estandarización salarial homologada.- Los municipios beneficiados por el SUBSEMUN adquirieron el compromiso de reestructurar el estado de fuerza de sus corporaciones y aplicar los recursos, específicamente, para la estandarización salarial homologada.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

A pesar de los esfuerzos realizados en los últimos años para fortalecer las capacidades de los cuerpos policiales municipales, los resultados no han sido los esperados.

Entre 1994 y 2009, los delitos del fuero común representaron entre el 92 y el 95 por ciento de la incidencia delictiva nacional. Entre 2005 y 2009, se ha observado un incremento constante en la comisión de estos delitos.

Por otra parte, de los 892,854 delitos denunciados de enero a junio de 2010, 92.18% correspondieron al fuero común (823,032). A lo largo del presente año, tampoco se aprecia reducción alguna en la comisión de estos delitos.

Del conjunto de los delitos del fuero común, el robo, en todas sus modalidades, es el delito de mayor incidencia y, por lo tanto, el que representa el mayor problema e impacto en la seguridad de los ciudadanos. Según las encuestas de victimización, este delito representa cerca del 80% del total de los delitos que se cometen a nivel nacional, y el 40% de los que son denunciados ante el Ministerio Público.

La incidencia, tanto de este delito como del resto de los del orden local, no es ajena al crimen organizado, el cual, en su operación busca articular y controlar a la delincuencia del orden común. El robo, por ejemplo, suele ser el primer eslabón en la cadena delincencial; de no ser atendido y sancionado oportunamente por la autoridad, genera impunidad y motiva la comisión de delitos tales como la extorsión, el secuestro, entre otros.

El panorama anterior se debe a un deterioro estructural de las policías municipales a lo largo de los últimos años. Los factores que han incidido en dicho deterioro son:

En primer lugar, la policía en México, a lo largo de su derrotero institucional, no había tenido un modelo policial claro, ya que existe una especie de patrón inercial de prácticas policiales desarrolladas a lo largo de décadas. Lo anterior nos lleva a replantear sus atribuciones y funciones en aras de salvaguardar el orden y la paz públicos.

En segundo lugar, existen alrededor de 2,000 instituciones de policías municipales, las cuales, cuentan con procedimientos muy variados y difusos, así como con acentuadas disparidades estructurales, presupuestales y de



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

equipamiento. Este desequilibrio policial se verifica en aspectos tales como: la tasa policial y cobertura; recursos materiales; ingresos y prestaciones sociales; procesos de reclutamiento y selección, de formación y escalafón. Lo anterior, ha tenido como consecuencia patentes diferencias en la calidad del desempeño de la función policial, dificultando el cumplimiento coordinado de la misma, a pesar del esfuerzo desplegado con los lineamientos derivados de la reforma constitucional de 2008.

En tercer lugar, la falta de homologación y estandarización en materia de ingreso, capacitación y operación, aunada, en algunos casos, al reducido número de integrantes en las instituciones municipales, las han vuelto proclives a la cooptación, corrupción e infiltración por parte del crimen organizado. Prueba de ello, son los desafortunados eventos en los que se han visto involucrados principalmente policías municipales, en acciones de insubordinación a sus mandos operativos y de evidente corrupción, generando con ello desconfianza en las policías por parte de la sociedad y las propias autoridades, quienes paulatinamente han reducido sus atribuciones.

En cuarto lugar, se presenta un gran rezago en términos de capacitación. Alrededor del 80% de las academias de formación de policías preventivos que existen en el país fueron fundadas después de 1980, gracias a esfuerzos aislados que resultaron en programas de estudio carentes de criterios homologados a nivel nacional, en términos de perfiles, funciones y jerarquías.

En quinto lugar, el nivel educativo de los policías municipales no corresponde a las funciones que desarrolla ni cumple con los estándares mínimos de profesionalización de la función policial: 2% de los efectivos municipales son analfabetas o carecen de instrucción, mientras que 68.3% sólo cuentan con educación básica.

En sexto lugar, existen claras diferencias en las condiciones laborales de los miembros de las distintas corporaciones policiales. Aproximadamente 61% de los policías municipales perciben un salario mensual inferior a 4,000 pesos, cantidad que resulta insuficiente para sostener una calidad de vida aceptable. Ser policía en México significa tener un empleo pésimamente remunerado, altamente riesgoso y con un estigma social sumamente negativo; por lo que se ha convertido en una actividad secundaria que se abandona en cuanto surge una mejor opción laboral. La incapacidad de vislumbrar un futuro para aquellos hombres y mujeres con vocación de servicio que optan por la carrera policial es



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

evidente, por lo que no debe extrañar esta gran rotación de personal policial en las corporaciones.

En séptimo y último lugar, la creciente desconfianza en la institución policial y los severos cuestionamientos respecto de las políticas y estrategias en materia de seguridad pública, derivados, entre otras cosas, del actual sistema de fragmentación de las instituciones policiales, de la limitada coordinación en su actuación, así como de la falta de claridad en la distribución de competencias para el ejercicio de dicha función, han ocasionado el incremento de los índices de delincuencia, creando la concepción de ineficacia del Estado para enfrentar el fenómeno delictivo.

En razón a lo anterior y a la debilidad institucional de gran parte de los cuerpos de seguridad pública municipal del país, se estima conveniente que sólo los cuerpos policiales estatales o los municipales que acrediten cumplir con las condiciones objetivas de desarrollo institucional puedan hacerse cargo de todas aquellas acciones que conforman la función de seguridad pública, en tanto se consolida el sistema de desarrollo policial, en los términos que establece la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. En caso de que los municipios no puedan cumplir con las condiciones que establezca la Ley General, los servidores públicos que formen parte de sus corporaciones deberán ser integrados a los cuerpos estatales para sumarse a los procesos de certificación y profesionalización. Los municipios que se encuentren en el supuesto anteriormente descrito no podrán conservar unidades de policía o servidores públicos que desempeñen ningún tipo de función de seguridad.

En este escenario el Ejecutivo Federal ha sostenido diversos Diálogos por la Seguridad, Hacia una Política de Estado, con Legisladores, Gobernadores, Alcaldes, líderes religiosos, representantes de la sociedad civil, empresarios, académicos, de los que se han obtenido las siguientes líneas estratégicas: 1.- Fortalecer las instituciones de seguridad pública, particularmente, ministerios públicos, jueces y policías; 2.- Poner énfasis en la prevención social de la violencia y el delito, con programas específicos de educación, deporte, recreación y trabajo para jóvenes; 3.- Fortalecer la corresponsabilidad entre los tres órdenes de gobierno y, en su caso, entre los distintos poderes públicos, en materia de seguridad pública y, 4.- El seguimiento, evaluación y control de los programas y acciones en materia de seguridad pública, a cargo de organizaciones y representantes de la sociedad civil.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Por ello resulta impostergable la formulación de políticas públicas de seguridad, democráticas, incluyentes, modernas, reconfigurando la relación ciudadano-policía, construida con políticas públicas participativas que faciliten la reconstrucción del tejido y la cohesión sociales. Desde esta perspectiva el fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno, la reorganización del mando y el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación, para lograr la homologación de procedimientos, de operación y actuación policial y con ello recuperar la confianza ciudadana y asegurar las condiciones mínimas que salvaguarden sus derechos y el pleno ejercicio de sus libertades, es parte de la respuesta a la crisis policial, ministerial y judicial que vive el país.

Es claro que de continuar con el actual esquema de policías municipales, que implica en su operación una diversidad de mandos, sería casi imposible avanzar en la construcción de un modelo policial moderno, eficiente y transparente, con la capacitación necesaria, que responda a las necesidades actuales y represente un proyecto de vida para sus integrantes, capaz de mantenerlos alejados de la corrupción y el abuso de poder. En el debate sobre la propuesta de unificación, la pregunta pertinente es ¿Qué policía queremos en el marco de una política de seguridad que logre la confianza y el apoyo social?

De igual forma, la falta de claridad en la distribución de competencias ha provocado un alto grado de confusión en el ejercicio de la función de seguridad pública, lo que ha fomentado la evasión de las responsabilidades policiales en sus respectivos ámbitos de competencia, generando espacios de impunidad. Por lo tanto, es necesario dotar al Estado Mexicano de herramientas que permitan alinear sus capacidades en el combate a la delincuencia, a través de una recomposición de competencias entre los distintos órdenes de gobierno.

Para lograr instituciones de seguridad locales acordes con las necesidades de la sociedad, es indispensable implementar la policía de proximidad vecinal, comunitaria, como el fundamento de la estructura policial estatal y municipal. Esta perspectiva es coincidente con la tendencia internacional dominante encaminada a fortalecer las capacidades locales para construir intervenciones multisectoriales a favor de la seguridad y la convivencia.

El modelo de policía que se propone es un modelo flexible y descentralizado de naturaleza civil, no militarizado; su ámbito territorial parte de lo local o municipal; en caso de que se cumplan las condiciones objetivas de desarrollo institucional.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

En el momento actual de México debemos plantearnos, entre otros, los siguientes asuntos críticos: si preferimos cantidad por calidad de elementos policiales; si resolvemos la mala distribución y cobertura actual; la conveniencia de contar con agentes más jóvenes; la estigmatización social; los desequilibrios o desbalances; la inestabilidad por la alta rotación de los elementos policiales; en suma, debemos plantearnos la asunción de un modelo policial claro, identificable, diferenciable.

Los modelos policiales exitosos son herramienta indispensable de una política de estado de seguridad; garantizan la profesionalización; su racionalidad implica alianzas estratégicas y, por supuesto, no son modelos “puros”, sino flexibles o híbridos.

En conclusión, se trata de un modelo policial que exige doctrina propia, liderazgo, inteligencia y contrainteligencia, carrera policial, régimen disciplinario, e imagen pública respetable.

Así pues, la propuesta del mando único policial estatal subsidiario, tiene las siguientes premisas:

- a) Se crean o fortalecen policías estatales capaces, profesionales que logren la confianza y el apoyo social.
- b) Concentra el mando de todos los cuerpos policiales de los estados en el Gobernador de cada entidad.
- c) Adopta el “principio de subsidiariedad”, el cual se traduce en que el orden de gobierno más amplio o mayor no debe hacer lo que el orden de gobierno más cercano a la ciudadanía puede hacer.
- d) Adiciona el “principio de corresponsabilidad”, el cual consiste por una parte, en la obligación compartida que tienen las instituciones de seguridad pública de cumplir con los fines de la misma, y por la otra, con el apoyo que deben brindarse las instituciones policiales entre sí, para la debido ejercicio y cumplimiento de sus atribuciones.
- e) Defiende la necesidad de conservar y desarrollar a la policía municipal, en la medida en que cumpla con las condiciones objetivas de desarrollo institucional.
- f) Reconoce en el factor humano el componente más importante del estado



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

de fuerza policial, por encima del componente tecnológico.

- g) Apuesta por la carrera policial para aquellos hombres y mujeres que buscan como proyecto personal de vida, la profesión policial.

Los retos actuales sugieren la necesidad de contar con policías federales, estatales y en su caso, policías municipales certificadas destinadas a la prevención y reacción inmediata en contra de los delitos, en especial aquellos vinculados con el accionar de la delincuencia organizada y de alto impacto social, en el que la inteligencia y la contrainteligencia deben constituir sus pilares. De igual forma, con cuerpos estatales y en su caso policías municipales certificadas que atiendan y resuelvan problemas cotidianos de violencia doméstica y delincuencia común, apostando por la prevención, la tranquilidad, el orden público y la paz social.

Así lo entiende la propuesta de mando único subsidiario o flexible que hoy se pone a consideración de esa Honorable Asamblea, al reconocer la diversidad policial en el nivel municipal y aceptar la permanencia de aquellos cuerpos policiales que cumplan con las condiciones objetivas de desarrollo institucional determinados por la Ley General.

Asimismo se incluye la figura de "reacción inmediata" de las policías, ésta consiste en hacer frente a las conductas delictivas al momento de ejecutarse y debe circunscribirse únicamente al momento mismo de la comisión de dichas conductas, de allí que se le denomine inmediata y que su naturaleza sea policial y puramente operativa, lo que de ninguna manera debe confundirse o interpretarse en detrimento las funciones de investigación y persecución de los delitos, ya que la conducción jurídica corresponde al Ministerio Público.

El concepto de reacción inmediata no se contrapone con las facultades, atribuciones y principios que rigen la actuación del Ministerio Público, ya que se trata de momentos diferenciados de actuación; siendo que la reacción inmediata responde a la necesidad de protección y reacción policiaca, respecto de riesgos o afectaciones directas a la integridad física, derechos, libertades y patrimonio de las personas.

Además, es menester dejar taxativamente establecido que será en la Ley secundaria en donde se regulen con mayor precisión los límites y condiciones de la actuación policiaca en estas circunstancias.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

La reacción inmediata será corresponsabilidad de todas las instituciones policiales, ya que con esta medida se busca, por ejemplo, que en casos de un enfrentamiento contra la delincuencia, cualquier policía de los tres órdenes de gobierno tenga la obligación de actuar y apoye de la forma más adecuada a las otras corporaciones en circunstancias específicas de tiempo, modo y lugar. Una vez concluida la perturbación grave del orden y la paz pública o situación operativa extraordinaria, las instituciones federales, estatales y en su caso municipales volverán a realizar sus funciones ordinarias y consignarán de ser el caso, ante las autoridades correspondientes, a los delincuentes que hayan sido detenidos; rendirán los informes policiales correspondientes para las apoyar las indagatorias y cumplirán las disposiciones que, de acuerdo a sus atribuciones, las leyes les señalen.

Por otro lado, se propone que las policías de cada Estado operen bajo un sólo mando, que originariamente será ejercido por el Gobernador, pudiendo éste nombrar al titular de dichas policías. Éstas se encargarán de salvaguardar la integridad, los derechos, las libertades y el patrimonio de las personas, así como preservar el orden y la paz públicos y, en su caso, restablecerlo, realizar funciones de prevención de la violencia y los delitos, de investigación para hacerla efectiva, de reacción inmediata en contra de los delitos y la sanción de infracciones administrativas.

Asimismo, se propone que los municipios, para contar con policías deberán no sólo certificar a sus integrantes a través de las evaluaciones de control de confianza, sino acreditar que las instituciones mismas cumplen con las condiciones objetivas de desarrollo institucional que establezca la Ley General para las policías. En caso de que estos cuerpos policiales municipales no logren obtener la acreditación correspondiente, quedará a cargo de la policía estatal respectiva, bajo el mando del Gobernador, quien estará obligado a garantizar la seguridad pública en los municipios en todo momento, de manera inmediata y sin excepción, cuando así lo soliciten los Presidentes Municipales.

Ahora bien, las policías municipales que logren acreditar que cumplen con las condiciones objetivas de desarrollo institucional estarán bajo el mando del Gobernador, quien designará a su director o titular a propuesta del Presidente Municipal respectivo, y lo removerá libremente. En caso de no recibir la propuesta correspondiente, el Gobernador podrá designar un director provisional. El Gobernador deberá atender los requerimientos que en la materia de seguridad pública le formulen los Presidentes Municipales.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Los municipios que no tengan policías municipales, contarán con servidores públicos o agentes municipales que estarán bajo el mando de los Presidentes Municipales, y les corresponderá auxiliar en las tareas de tránsito, vialidad y en la vigilancia del cumplimiento de los reglamentos y bandos municipales, aplicar sanciones administrativas y demás que determine la Ley. Cabe señalar que a partir de la reforma, los "bandos de policía y buen gobierno" ajustarán su denominación a la de "bandos de gobierno".

Los servidores públicos o agentes municipales gozarán de la facultad de prevenir e imponer sanciones ante faltas administrativas o en su caso, hacerla del conocimiento de la autoridad competente, así como de reportar aquellos servicios públicos deficientes o de mala calidad, como alumbrado público y recolección de basura. Tendrán también la potestad de recibir reportes y detectar insuficiencias y anomalías en la infraestructura, servicios y, en general, en el entorno espacial de las comunidades a las que se debe.

Los cuerpos policiales municipales que no logren cumplir con la acreditación de las condiciones objetivas de desarrollo institucional, deberán transferir sus recursos humanos, materiales y financieros a la policía estatal correspondiente.

Por otro lado, en el proyecto se prevé la creación de policías únicas para aquellos municipios que formen parte de zonas metropolitanas de una misma entidad federativa, las cuales llevarán precisamente ese nombre y tendrán las mismas funciones que las policías municipales. En ese sentido, las actuales corporaciones municipales deberán transferir sus recursos humanos, materiales financieros a la nueva policía metropolitana, a fin de homologar las acciones que en materia de seguridad pública se realicen en una zona geográfica determinada, en la que incida la jurisdicción territorial de diversos municipios.

En caso de que este cuerpo policial metropolitano no logre cumplir con las condiciones objetivas de desarrollo institucional que determine la Ley General para integrar un cuerpo metropolitano, en los municipios que formen parte de la zona metropolitana correspondiente la seguridad pública quedará a cargo de la policía estatal.

Las policías Metropolitanas que logren acreditar que cumplen con las condiciones objetivas de desarrollo institucional estarán bajo el mando del Gobernador, quien designará a su director o titular y lo removerá libremente, en los términos que establezca la Ley General.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Ahora bien, en lo que a las funciones de prevención y reacción inmediata en contra de los delitos se refiere, se propone que tanto las policías federales, estatales y, en su caso, municipales deberán desempeñarlas con independencia de que la conducta delictiva corresponda al fuero federal o común, reconociendo que la calificación del fuero es función del Ministerio Público de la Federación y de las entidades federativas. Lo anterior, tiene como objeto evitar que los cuerpos policiales evadan sus responsabilidades bajo la excusa de la no competencia, por lo que adicionalmente se propone consagrar los principios de subsidiariedad y corresponsabilidad.

El "principio de subsidiariedad" o "de complementariedad escalonada" establece que el orden de gobierno más amplio, distante o mayor no debe hacer lo que el orden de gobierno más próximo o cercano a la ciudadanía puede hacer. Sólo cuando éste no pueda, no sepa o no quiera resolver los problemas públicos de su comunidad, entonces entra complementariamente el siguiente orden de gobierno. En la realidad actual del país, ante las debilidades estructurales del orden municipal en materia de seguridad pública, el siguiente orden de gobierno, el estatal, debe tener capacidades suficientes para hacerse cargo de responder a las exigencias ciudadanas y, cuando éste tampoco pueda hacerlo, entonces el siguiente círculo concéntrico gubernamental debe asumir las tareas.

Es un principio rector en la construcción de políticas públicas de seguridad preventiva asegurar que los modelos de la seguridad ciudadana y la función policial apliquen el principio de subsidiariedad, de manera que los municipios fortalezcan su capacidad de ejercer su liderazgo. Se debe partir de este principio en el diseño de las bases normativas que distribuyan las competencias policiales, "de manera que se logre un equilibrio entre el abatimiento de la dispersión y la atención ágil, profesional e inmediata al ciudadano en tareas de seguridad y convivencia". Esto permitirá operar y medir el modelo de policía desde la perspectiva de un nuevo sistema de indicadores transversales que sujete el quehacer policial al desarrollo social, personal y comunitario.

El "principio de corresponsabilidad" consiste en la obligación compartida que tienen todas las instituciones de seguridad pública del país, de salvaguardar la integridad, los derechos, las libertades y el patrimonio de las personas, así como preservar el orden y la paz públicos y, en su caso, restablecerla. Asimismo, refiere el apoyo que deben brindarse las instituciones policiales entre sí, para el debido ejercicio y cumplimiento de sus atribuciones.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Complementariamente y reconociendo que en la actualidad existen casos en los que la concurrencia de cuerpos policiales evita el cumplimiento de los fines de la seguridad pública, derivado de la ausencia de coordinación y mando, se propone que la ley secundaria defina los supuestos en los que la policía federal dirigirá operativamente a la policía estatal y, en su caso, municipal o metropolitana.

Por otro lado, la iniciativa prevé un sistema de subsidiariedad en un segundo nivel en materia policial. Esto es, que la policía federal podrá asumir la conducción de las policías estatales en aquellas entidades federativas en las que sus mandos superiores no cumplan los fines de la seguridad pública, lo mismo por incapacidad, que por corrupción o cooptación, o por cualquier otra circunstancia que impida el cumplimiento de los mismos.

En congruencia con lo hasta aquí expuesto, se propone ampliar las facultades del Congreso de la Unión para distribuir competencias y desarrollar las bases mínimas del Sistema Nacional de Seguridad Pública previstas en el artículo 21 Constitucional.

Por lo expuesto y con fundamento en la facultad que me confiere el artículo 71, fracción I, y en términos del artículo 135, ambos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración del Honorable Congreso de la Unión, la siguiente:

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Artículo Único.- Se **REFORMAN** los artículos 21, párrafos noveno y décimo pasando a ser este último el párrafo décimo primero; 73, fracción XXIII; 115, fracción II, párrafo segundo; fracción III, inciso h) y el párrafo primero de la fracción VII; se **ADICIONAN** el párrafo décimo, así como los incisos b) y c), recorriéndose en su orden los actuales del artículo 21; el párrafo segundo, tercero y cuarto de la fracción VII del artículo 115; un párrafo tercero y cuarto, así como



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

los incisos a) a la c) a la fracción VII del artículo 116; todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 21.-...

...
...
...
...
...
...
...
...



La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad, los derechos, las libertades y el patrimonio de las personas, así como preservar el orden y la paz públicos y comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez, corresponsabilidad, subsidiariedad y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

La prevención y reacción inmediata en contra de los delitos será corresponsabilidad de las policías federales, estatales, del Distrito Federal y, en su caso, de las policías municipales o metropolitanas acreditadas.

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y, en su caso, las municipales y metropolitanas acreditadas, deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines y objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

a) ...



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

b) La regulación del sistema de desarrollo institucional, las condiciones objetivas del mismo y el procedimiento para la acreditación de las instituciones policiales.

c) Los supuestos en los cuales la policía federal deba asumir el mando y conducción de las policías estatales y los procedimientos correspondientes para hacerlo, así como los supuestos y procedimientos en los cuales las policías estatales asuman la conducción de las municipales o metropolitanas acreditadas, cuando incumplan con las condiciones objetivas de desarrollo institucional o los fines propios de la seguridad pública; así como aquéllos en los que la policía federal dirija operativamente a dichas instituciones policiales en la reacción inmediata en contra de delitos.

d) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.

e) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.

f) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.

g) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y, en su caso, a los municipios, para ser destinados exclusivamente a estos fines.

Artículo 73. ...

I. a XXII. ...

XXIII. Para expedir leyes que establezcan la distribución de competencias, los ámbitos de concurrencia y las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios; desarrollen las bases mínimas del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y establezcan y organicen las instituciones de seguridad pública en materia federal, conforme a lo dispuesto en el artículo 21 de esta Constitución;



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

XXIV. a XXX. ...

Artículo 115. ...

I. ...

II. ...

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

...

a) a e)...

III. ...

a) a g) ...

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal en los casos en que cuenten con institución policial acreditada, tránsito y vialidad, e

i) ...

...

...

...

IV. a VI. ...



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

VII. Las policías municipales acreditadas conforme al artículo 21 de esta Constitución y la Ley General de la materia, estarán bajo el mando del Gobernador, quien designará a su titular a propuesta del Presidente Municipal, en los términos que señale la Ley General y podrá removerlo libremente.

Las policías metropolitanas acreditadas estarán bajo el mando del Gobernador, quien designará y removerá libremente a su titular.

A las policías municipales o metropolitanas acreditadas les corresponderá realizar las funciones de proximidad vecinal, vigilancia y aplicación de los bandos y reglamentos municipales. También coadyuvarán y actuarán bajo el mando de la policía estatal correspondiente en las funciones a que se refiere la fracción VII del artículo 116.

La Ley General establecerá las hipótesis y procedimientos mediante los cuales los municipios podrán contar con policía municipal, así como los casos en que se puedan acreditar policías metropolitanas.

...

VIII. a X. ...

Artículo 116. ...

...

I. a VI. ...

VII. ...

...

Sin perjuicio de la competencia de la Federación en materia de seguridad pública, en el ámbito de los Estados, la función de la policía corresponde originariamente a los Gobiernos Estatales y su mando recae en el Gobernador del Estado.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

El mando y funcionamiento de la policía en el ámbito estatal, se sujetará a las siguientes bases:

- a) El titular de la policía estatal será nombrado y removido libremente por el Gobernador.
- b) A la policía estatal le corresponderá realizar las funciones que señalen la Ley General y las de los Estados en materia de seguridad pública, tendientes a salvaguardar la integridad, los derechos, las libertades y el patrimonio de las personas, así como preservar el orden y la paz públicos y, en su caso, restablecerlo; realizar funciones de prevención de la violencia y de los delitos, reaccionando de manera inmediata en contra de los mismos, así como ejercer subsidiariamente las funciones señaladas en el párrafo tercero de la fracción VII del artículo 115, en los municipios que no cuenten con policía municipal o metropolitana acreditada.
- c) El Gobernador deberá garantizar en todo momento la seguridad pública en su Estado y deberá atender los requerimientos que en la materia le formulen los Presidentes Municipales.

TRANSITORIOS

ARTÍCULO PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo dispuesto en los artículos transitorios siguientes.

ARTÍCULO SEGUNDO.- A la entrada en vigor del presente Decreto, los Gobernadores asumirán el mando de todas las policías de su Estado. Aquéllos podrán ratificar a los titulares de la policía municipal preventiva o su equivalente, o en su caso, removerlos y solicitar a los Presidentes Municipales la propuesta de los sustitutos.

ARTÍCULO TERCERO.- Los Gobernadores de los Estados, de manera inmediata, realizarán las acciones necesarias para fortalecer, y en los casos en que esta no exista, implementar la estructura y operación de la Policía Estatal, las cuales deberán culminar dentro de un plazo no mayor a catorce meses contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Durante los dos años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, los Gobernadores deberán rendir un informe trimestral al Consejo Nacional de Seguridad Pública sobre la observancia del presente Decreto.

Las ministraciones correspondientes a los Gobiernos de los Estados relativas a las transferencias federales en materia de seguridad pública se realizarán conforme al avance en el cumplimiento de las obligaciones previstas en el presente Decreto para la implementación de la Policía Estatal que se presenten ante el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

ARTÍCULO CUARTO.- En un plazo que no excederá de catorce meses a partir del día siguiente en que se publique el presente Decreto, los municipios deberán solicitar la verificación y, en su caso, la acreditación de las condiciones objetivas de desarrollo institucional ante el órgano que determine la Ley General.

ARTÍCULO QUINTO.- Dentro de los seis meses siguientes a la publicación del presente Decreto, el Congreso de la Unión deberá realizar las modificaciones correspondientes a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, atendiendo a lo dispuesto en el presente Decreto, debiendo establecer en dicha reforma, un plazo no mayor a ocho meses a partir de su publicación para que los municipios que hayan cumplido con el Desarrollo Policial realicen la solicitud para obtener la acreditación de cumplimiento de las condiciones objetivas de desarrollo institucional que determine la Ley General.

ARTÍCULO SEXTO.- El Ejecutivo Federal, los Gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal deberán incluir en el proyecto de presupuesto de egresos correspondiente las partidas presupuestarias necesarias para la implementación del presente Decreto y el Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, respectivamente, deberán aprobarlas o, en su caso, hacer las modificaciones respectivas.

Las partidas correspondientes deberán señalarse en el presupuesto del ejercicio fiscal inmediato siguiente a la entrada en vigor de este Decreto, así como en los presupuestos subsecuentes. Dichas partidas deberán utilizarse para financiar los cambios organizacionales, la construcción y operación de la infraestructura, así como la profesionalización de los integrantes de las corporaciones policiales estatales y, en su caso, municipales o metropolitanas.



Última página de la Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Reitero a Usted Ciudadano Presidente, las seguridades de mi consideración más distinguida.

Palacio Nacional, a 6 de octubre de dos mil diez.

SUFRAGIO EFECTIVO, NO REELECCIÓN.

EL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

A handwritten signature in black ink, appearing to read "F. Calderón Hinojosa".

FELIPE DE JESÚS CALDERÓN HINOJOSA

"2010, Año de la Patria. Bicentenario del Inicio de la Independencia y Centenario del Inicio de la Revolución"

315-A-
SUBSECRETARÍA DE EGRESOS
DIRECCIÓN GENERAL DE PROGRAMACIÓN Y
PRESUPUESTO "A"

SECRETARÍA DE HACIENDA
Y CRÉDITO PÚBLICO



DR. FRANCISCO LEOPOLDO DE ROSENZWEIG
MENDIALDUA

Director General Jurídico de Egresos
Presente

México, D.F., 30 de septiembre de 2010

Me refiero al oficio número 353.A.1.-1290, mediante el cual envía el anteproyecto de *"Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativa al establecimiento del Mando único Policial"*, a efecto de que sea revisado y en su caso, se emita a través de esta Dirección General el dictamen de impacto presupuestario conforme a las disposiciones aplicables.

Sobre el particular, y conforme a la información proporcionada por la Secretaría de Gobernación (SEGOB), respecto de la evaluación de impacto presupuestario del Decreto citado, me permito destacar lo siguiente:

- El anteproyecto de referencia reforma los artículos 21, párrafos noveno y décimo y el inciso a) de éste último; 73, fracción XXIII; 115, fracción II, párrafo segundo; fracción III, inciso h) y la fracción VII; y 123, apartado B, fracción XIII, párrafos primero, segundo y tercero; y se adicionan los párrafos décimo primero, décimo segundo y décimo tercero, y se recorre en su orden el anterior párrafo décimo al párrafo décimo cuarto y un párrafo segundo al inciso a) del párrafo décimo cuarto del artículo 21; los incisos a), b), c) y d) a la fracción XXIII del artículo 73; los párrafos segundo, tercero, cuarto, quinto, sexto y séptimo a la fracción VII del artículo 115, recorriendo en su orden el anterior párrafo segundo al párrafo octavo; así como los párrafos tercero, cuarto y quinto a la fracción VII del artículo 116; todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Las reformas propuestas tienen entre uno de sus principales propósitos, contar con un mando único policial en cada una de las entidades federativas, para la prevención y reacción inmediata en contra de los delitos, en especial aquellos vinculados con el accionar de la delincuencia organizada y de alto impacto social.
- En el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011, la Secretaría de Gobernación cuenta con una previsión de 2,400.0 mp para iniciar las acciones encaminadas a la implementación de las reformas a las que hace referencia el anteproyecto citado.

5



SECRETARÍA DE HACIENDA
Y CRÉDITO PÚBLICO



- En el artículo sexto transitorio del anteproyecto de referencia, se establece que la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, deberán destinar los recursos necesarios para la implementación del mando policial único estatal, en el presupuesto correspondiente al ejercicio fiscal inmediato siguiente a la entrada en vigor del Decreto de referencia y en los presupuestos sucesivos.

En mérito de lo anterior, y con fundamento en los artículos 18, 19 del reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 65 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, me permito informar a usted que dicho documento, ha sido analizado en el ámbito de competencia de esta Dirección General, identificándose que el impacto presupuestario de la *"Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativa al establecimiento del Mando único Policial"* se cubrirá en el próximo ejercicio fiscal con recursos previstos en el programa presupuestario U003 "Otorgamiento de Subsidios para las Entidades Federativas en materia de seguridad pública para el mando único policial" del Proyecto de Presupuesto de Egresos 2011 de la SEGOB.

Así mismo, y conforme al artículo sexto transitorio de la iniciativa citada, los recursos para ejercicios fiscales subsecuentes deberán ser previstos por la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados.

Cabe señalar que dicho proyecto ha sido analizado en el ámbito de competencia de esta Dirección General, por lo que nuestra opinión no prejuzga ni valida la información, los alcances de las acciones que propone el contenido del mismo, ni constituye opinión jurídica alguna con respecto a otras leyes y disposiciones.

Reciba un cordial saludo.

Atentamente
El Director General

Nicolás Kubli

C.c.p.- Dirección General Adjunta de Análisis Jurídico.- Presente.
C.c.p.- Directora General Adjunta de Programación y Presupuesto de Servicios.- Presente.
MERR/GGCH