



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

**C. PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA
DE LA CÁMARA DE SENADORES
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
P R E S E N T E**

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción I y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter por su digno conducto ante esa Honorable Asamblea, la Iniciativa de Decreto por el que se reforman los artículos 21, 73, 104, 105, 115, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La presente reforma busca atender una exigencia que, desde hace tiempo, ha sido una constante en nuestro país: la seguridad pública. A lo largo de las últimas décadas la responsabilidad de atender esta problemática ha recaído cada vez más en los municipios y se ha alejado de la Federación y los estados, lo que ha resultado en una disparidad y una falta de coordinación que ha imposibilitado al Estado mexicano en su conjunto cumplir con la función esencial de garantizar la seguridad de sus ciudadanos.

Replantear este modelo es una necesidad impostergable. México requiere una transformación institucional en materia de seguridad pública que cimbre las bases mismas sobre las que está construida. Una reforma superficial sería insuficiente e irresponsable. En este sentido, la iniciativa de reforma constitucional que someto a su consideración establece un nuevo sistema policial que permitirá que las familias mexicanas salgan de sus casas con la tranquilidad que los policías más cercanos a ellas, son personas profesionales, confiables y cuyo principal interés es garantizar su seguridad.

Por eso, la presente iniciativa recoge esta importante demanda de la sociedad, al tiempo que atiende las causas estructurales que han mermado la capacidad del Estado para garantizar efectivamente las libertades de las personas, que al mismo tiempo han generado debilidad institucional en materia policial que impera en muchos municipios del país, su vulnerabilidad frente a las estructuras delictivas y, en algunos casos, su cooptación por las organizaciones criminales.

Hasta el día de hoy, la seguridad pública ha sido una función que se ha confiado de forma concurrente a la Federación, a los Estados, al Distrito Federal y a los municipios, la cual comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución de los mismos para hacerla efectiva, así como la sanción de infracciones administrativas.

Desde hace tiempo, este entramado institucional para atender las necesidades ciudadanas en materia de seguridad pública ha resultado insuficiente frente al creciente fenómeno delictivo que nuestro país ha experimentado.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Entre 2006 y 2012 existió un incremento importante en delitos como el homicidio doloso, el secuestro y la extorsión. Estos delitos son los que generan el mayor agravio a los ciudadanos, ya que invaden su esfera personal y atentan contra su vida y su libertad. Según datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, las denuncias por el delito de homicidio doloso en el periodo de 2006 a 2012 se incrementaron en 84%; los secuestros se incrementaron en 92% y las extorsiones registraron un incremento del 130%. En total, los delitos de alto impacto para el tejido social registraron un crecimiento de 93% en el periodo de 2006 a 2012.

En los últimos años, las cifras en materia de incidencia delictiva del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública han confirmado la urgencia de generar un esquema constitucional que atienda la problemática de seguridad pública de fondo. Si se realiza un comparativo de los periodos de enero de 2011 a noviembre de 2012 y de diciembre de 2012 a octubre de 2014, es posible descubrir que, no obstante que el delito de homicidio doloso ha disminuido, el secuestro y la extorsión han mantenido su tendencia. El Estado mexicano tiene una necesidad impostergable de revertir estas cifras y garantizar la seguridad y tranquilidad de sus ciudadanos. La reforma propuesta es un mecanismo que nos acercará a cumplir con este objetivo.

La evolución y sofisticación de la delincuencia común y organizada, así como la colusión y corrupción de varias autoridades policiales y de procuración y administración de justicia, ha permitido que ciertos grupos de la delincuencia ejerzan distintos grados de control en determinadas zonas del territorio nacional.

Varias de las corporaciones policiales municipales no han tenido la solidez institucional suficiente para hacer frente a la delincuencia en sus diversas expresiones, lo que se ha traducido a su vez en la cooptación de los elementos que integran estas corporaciones por parte del crimen organizado. En varios casos las policías municipales han sido corrompidas o infiltradas por grupos criminales y, por ende, carecen de credibilidad o confianza para llevar a cabo sus funciones de combate a los delitos del orden común que más afectan a las personas.

De conformidad con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública de 2013, realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, la ciudadanía tiene menos confianza en las policías municipales (39.2%) que en la Policía Federal (55%), el Ejército (80.1%) o la Marina (83.1%).

No debe pasar desapercibido que si bien los esfuerzos recientes para tratar de homogeneizar y certificar a las policías del país han generado avances tangibles, el



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

proceso es demasiado lento y dispar al tratarse de un sistema que funciona en gran parte mediante incentivos presupuestales para los municipios.

Para atender nuestra situación de seguridad es necesario concentrar las funciones policiales en determinados órdenes de gobierno, a efecto de facilitar las condiciones de mando, así como de focalización de tareas de seguridad en determinados territorios.

La centralización de las tareas de seguridad pública es una cuestión que responde a consideraciones propias de las necesidades de un país en determinado momento histórico, más que a una distribución competencial predeterminada en la que se pueda considerar que existen funciones que naturalmente corresponden a un orden de gobierno.

Por ejemplo, Alemania en su calidad de estado federado, determinó concentrar sus funciones básicas de seguridad pública en las policías de los estados y fusionar a las policías municipales con las policías estatales, en respuesta al aumento del crimen organizado y el terrorismo durante la década de 1970. De esta forma, ese país cuenta el día de hoy con municipalidades que tienen agencias limitadas a aplicar los bandos de buen gobierno mediante la emisión de advertencias verbales y multas.

Como Alemania lo hizo en su momento, la realidad de nuestro país nos obliga a encontrar una nueva arquitectura institucional y competencial que permita solucionar los problemas que enfrenta actualmente la seguridad pública en su conjunto. Bajo esta lógica, es imperante avanzar en el fortalecimiento institucional en materia de seguridad y establecer con claridad el mando policial único a nivel estatal, la concurrencia, coordinación y demás bases que permitan fortalecer a nuestras corporaciones policiales para hacer frente de forma efectiva a la delincuencia en beneficio de los mexicanos y terminar con la corrupción que ha permeado en algunas de las instituciones para recuperar la confianza de la sociedad.

A la par, esta arquitectura institucional nos permitirá emplear de mejor manera los recursos públicos que hoy se destinan para las policías, ya que su utilización estará menos fragmentada y permitirá tener un servicio profesional de más amplio aliento, ya que una institución con mayores recursos humanos permite un escalafón más grande y un crecimiento horizontal y vertical por más años.

Con este fin, tal y como fue hecho público el pasado 27 de noviembre, como parte de las acciones que el Ejecutivo Federal ha emprendido para lograr un México en paz con justicia y desarrollo, la presente iniciativa plantea reformas encaminadas a:

1. Establecer el Mando Único Policial Estatal.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

2. Facultar al Congreso de la Unión para expedir leyes generales que:
 - a) Determinen la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de seguridad pública y se homologuen criterios y procedimientos en la materia.
 - b) Definan con libertad qué conductas deben ser tipificadas en dichas leyes generales y distribuyan en esos casos, las competencias para su investigación, persecución y sanción, de forma que el Constituyente delega en el Congreso de la Unión la facultad para determinar qué tipos penales serán materia de regulación en leyes generales y no, como sucede hasta hoy, que es el Constituyente quien caso por caso el que lo determina. Por supuesto, toda conducta que no constituya un delito contra la Federación y aquellas conductas no previstas en leyes generales, serán materia de regulación por parte de las legislaturas locales.
 - c) Distribuyan competencias en materia penal para la investigación, persecución y sanción de los delitos con independencia de su fuero, incluyendo como mínimo los supuestos de conexidad, atracción, delegación y coordinación en estas materias. Es decir, lo que se pretende es modificar el esquema de coordinación para generar uno cooperativo en donde, bajo reglas definidas pero también flexibles, de forma que las autoridades locales puedan conocer de delitos federales y las autoridades federales de delitos locales, evitando la rigidez actual del sistema de competencias penales que se reduce a permitir en determinados delitos establecidos en leyes generales, la distribución en materias concurrentes y la conexidad entre delitos federales y locales. Lo que se pretende es generar nuevos esquemas de cooperación, no sólo de coordinación, que pueden comprender múltiples supuestos que se adecuen de mejor manera a las necesidades sociales.
3. Establecer la posibilidad de que la Federación asuma total o parcialmente las funciones municipales, cuando éstas se encuentren infiltradas por el crimen organizado.

Reforma a los artículos 21, 115, fracción III, inciso h), y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Mando Único Policial Estatal.

El actual modelo constitucional en el que convergen los tres órdenes de gobierno con policías encargadas de la seguridad pública en ejercicio de idénticas atribuciones (en especial entre las locales y municipales), genera graves deficiencias que han complicado



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

la aplicación del modelo policial, tales como la pulverización de los mandos, la heterogeneidad o inexistencia de los protocolos de actuación, la falta de capacitación, una distribución geográfica inadecuada de los elementos de seguridad pública a lo largo del territorio nacional, así como la falta de colaboración entre órdenes de gobierno e instituciones.

Aunado a lo anterior, es importante destacar que en nuestro país existen alrededor de 600 municipios que, por razones de carácter político o presupuestal, no cuentan con una corporación policial propia.

Actualmente, alrededor de 1,800 fuerzas policiacas municipales representan solamente el 32% del total del estado de fuerza policial en el país, a pesar de ser la policía de mayor cercanía con la sociedad al estar a cargo de prevenir los delitos del orden común que más afectan a las personas en su integridad física y patrimonio.

Las policías municipales son en su mayoría corporaciones que carecen de recursos humanos y materiales suficientes para desarrollar correctamente sus funciones o incluso para realizar un despliegue territorial eficaz. El 86% de estas corporaciones municipales cuentan con menos de 100 elementos.

Asimismo, no ha sido posible lograr que las policías municipales se consoliden como instituciones primordiales de atención a la seguridad de los ciudadanos. Sólo 14 de los 31 estados tienen cuerpos policiales en todos sus municipios, lo que pone de manifiesto la falta de cobertura de estas fuerzas y su carencia estructural para hacerse cargo de las tareas de seguridad pública en todo el territorio.

La distribución de elementos entre las corporaciones municipales de un mismo estado es bastante heterogénea. Los centros urbanos y municipios más poblados concentran a los cuerpos policiales más grandes y con mejores capacidades. Por el contrario, en lugares poco poblados o donde la población se encuentra dispersa, las policías cuentan con tan pocos elementos que llegan a ser prácticamente inexistentes. Así, tenemos que las 20 corporaciones municipales más grandes concentran el 25% del total de policías municipales en el país. En contraste, el 10% de los policías municipales se dispersa entre 1,110 municipios, promediando alrededor de 12 elementos en cada uno.

Lo anterior muestra que las policías municipales no han sido una opción institucional viable para atender las necesidades de seguridad en gran parte del país.

En este sentido, actualmente las fuerzas policiacas municipales no responden a las necesidades de seguridad de los municipios en atención a su población, geografía y actividades económicas. La posibilidad constitucional de que cada municipio tenga su



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

propia fuerza encargada de la seguridad pública, ha generado que contemos con una masa heterogénea de corporaciones de todo tipo y tamaño, que claramente no son capaces de enfrentar los retos que hoy en día se presentan en materia de seguridad pública.

Por lo anterior, la presente iniciativa propone reformar el artículo 21 constitucional para establecer que la seguridad pública es una función que estará a cargo de la Federación y de las entidades federativas, por lo que los municipios participarán, desde el ámbito de su competencia, únicamente en el diseño y ejecución de políticas públicas de prevención no policial de los delitos.

Así, la seguridad pública pasará a ser un servicio a cargo del Gobernador del estado, pero que seguirá beneficiando directamente a los municipios, razón por la cual la iniciativa contempla que dichos órganos deberán contribuir financieramente de su propia hacienda al estado, para solventar este servicio. Este servicio se inscribe dentro de otros que son pagados por los municipios, como por ejemplo, el de distribución de la electricidad para el alumbrado público.

Este nuevo modelo policial, tendrá un cambio cuantitativo y cualitativo: se propone pasar de más de 1,800 corporaciones de policías municipales débiles a 32 sólidas instituciones de seguridad de las entidades federativas, las cuales estarán homologadas, según los lineamientos que para tal efecto se emitan en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en sus niveles de selección, ingreso, permanencia, formación, remuneración mínima, régimen disciplinario, protocolos de actuación, operación y equipamiento, a efecto de hacer eficiente la función policial en todo el país. La eficacia y honestidad de las policías depende en buena medida de que el Estado les pueda ofrecer un proyecto de vida y buenas prestaciones.

Por otra parte, se debe considerar el bajo nivel educativo del personal policial, lo que afecta el buen desempeño de las tareas de seguridad pública. El 0.6% de los policías municipales son analfabetas, el 3% carece de la educación básica, el 11.9% tiene educación básica y el 52.0% cuenta únicamente con educación media. Estas cifras ponen en evidencia la necesidad de adaptar el inciso a) del artículo 21 constitucional, con el objeto de homologar los criterios y procedimientos relacionados con los integrantes de las instituciones de seguridad pública.

Asimismo, los policías municipales reciben una remuneración tan baja que, además de ser injusta, no garantiza una subsistencia digna para sus familias, lo cual dificulta que la función policial sea entendida como una carrera e incentiva la corrupción. Aproximadamente 40% de los policías municipales perciben un sueldo base mensual inferior a 4,600 pesos y menos del 4% percibe un sueldo superior a los 12,000 pesos.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Queda claro que la remuneración a las policías municipales es insuficiente para poder contar con cuerpos policiales comprometidos y eficientes. Con estas consideraciones, se propone incorporar en el inciso a) del artículo 21 constitucional la obligación de homologar los criterios de remuneración mínima, de forma que todos los policías perciban lo suficiente para garantizarles una vida digna.

La multiplicidad de corporaciones policiacas a nivel municipal ha complicado la posibilidad de contar con estrategias uniformes y sólidas para la prevención y combate al delito, al mismo tiempo que ha dificultado la debida coordinación entre las fuerzas policiales, circunstancias que han favorecido el desarrollo de las actividades delincuenciales, así como la disolución de las responsabilidades políticas y administrativas de los encargados de preservar el orden público. En este sentido, en adición a la concentración de las funciones de seguridad pública en 32 entidades federativas y la Federación, se propone, a través del inciso f) del artículo 21 constitucional, la homologación de los protocolos de actuación y operación, así como del equipamiento y demás aspectos que permitan construir capacidades en todo el país para la eficaz función policial.

El municipio, por su parte, puede contar con servidores públicos que revisen y apliquen las regulaciones administrativas municipales cuando así lo justifique su realidad. En este sentido, la iniciativa propone que los municipios cuenten, de ser necesario, con agentes municipales con funciones de visita, inspección y sanción en términos de los bandos de buen gobierno, pero sin que desplieguen funciones propias de seguridad pública.

Por otra parte, la iniciativa contempla que las funciones de tránsito que corresponden actualmente a los municipios, al ser una actividad de seguridad pública, pasen a ser una competencia de los estados. Lo anterior permitirá tener normativas de tránsito homologadas a nivel de cada estado y que la información que se genera a partir de esa función se utilice para la política de seguridad.

Por último, se propone una modificación al artículo 116 constitucional a efecto de señalar de forma expresa que los estados no podrán de manera alguna celebrar convenios de asunción de funciones o servicios con los municipios por lo que hace a la seguridad pública. En este sentido, se pretende evitar que los municipios puedan ejercer, por cualquier vía constitucional, competencias que se relacionen con la seguridad pública.

Reformas a la fracción XXI del artículo 73 y al artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de competencias en materia penal.

La actual configuración de las competencias para el establecimiento de los delitos, así como de las competencias específicas del orden federal y local para investigar, perseguir



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

y sancionar los mismos, no es suficiente para combatir a la delincuencia y reducir los niveles de impunidad que enfrenta México.

Hoy contamos con un sistema complejo de competencias en la materia penal y, sobre todo, muy estricto, el cual dificulta la persecución de los delitos, y en muchas ocasiones genera la dilución de responsabilidades. Como ejemplo, tenemos el narcomenudeo, en el que los resultados no han sido los deseados, toda vez que la eficacia del Estado mexicano ha sido mínima, ya que ningún orden de gobierno ha asumido plenamente sus responsabilidades para atender el fenómeno.

Asimismo, en cierto tipo de delitos de alto impacto la regulación a nivel estatal es deficiente o en muchos casos inexistente, lo cual dificulta su persecución. Las mismas conductas se tipifican y se sancionan de manera diversa. Resulta complicado que la Federación pueda intervenir para atender ciertos casos del orden local cuya trascendencia lo amerite. Se trata de un sistema competencial complejo, rígido y heterogéneo que complica la aplicación rápida y eficaz de la ley.

Por tanto, es necesario migrar hacia un nuevo tipo de federalismo en materia penal, en el cual el Estado se organice desde una visión de la participación de todos los órdenes de gobierno hacia fines comunes a partir de una división del trabajo, tal y como sucede en el federalismo cooperativo en los Estados Unidos o en la Unión Europea. La gran ventaja de este tipo de federalismo es que se establecen competencias específicas para cada orden de gobierno a efecto de llegar a un objetivo en común.

El actual sistema de competencias penales en nuestro país se puede describir de la siguiente forma, respecto de las facultades sustantivas de legislar sobre tipos penales:

- A) Corresponde al Congreso de la Unión determinar los delitos que atenten contra la Federación y ha sido la ley secundaria la que señala cuándo se trata de delitos federales; también, legislar exclusivamente en materia de delincuencia organizada y sobre otras materias en leyes generales limitadas, como secuestro, delitos electorales y trata de personas.
- B) El resto es competencia de las legislaciones locales.

Respecto del sistema de competencias adjetivas, es decir, la investigación, persecución y sanción delictiva, actualmente rigen las siguientes bases:



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

- A) La Federación puede conocer sólo de delitos federales y cuando hay conexidad de delitos federales con locales, o cuando se trate de delitos locales contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta.
- B) Exclusivamente la Federación conoce de delincuencia organizada, lo que dificulta la persecución penal que hacen autoridades locales cuando ésta se vincula con delitos del orden local como el robo de vehículos. Es más, muchos delitos que eran locales y se vinculaban con delincuencia organizada, han ido migrando a delitos regulados en leyes generales, como el caso de secuestro y la trata de personas.
- C) La Federación es competente para conocer cuando se está en presencia de delitos de leyes generales que, actualmente, son el secuestro, delitos electorales y trata de personas.
- D) Todos los demás delitos son de competencia local y no existe supuesto, más que de auxilio en la investigación, en donde las capacidades locales puedan investigar, perseguir y sancionar delitos federales.

Modificar este sistema despresurizaría las capacidades federales y permitiría concentrarlas en atender cuestiones de más alto impacto. Por ejemplo, conforme al marco legal vigente, un delito de daño en propiedad ajena sobre un inmueble federal debe ser perseguido por autoridades federales, siendo que, en un esquema de mayor flexibilidad competencial, podrían hacerlo las autoridades locales.

Por tanto, el nuevo esquema sustantivo que se propone es el siguiente:

- A) Los delitos contra la Federación seguirán siendo competencia del Congreso de la Unión;
- B) El Congreso de la Unión recibe del Constituyente una delegación abierta para definir qué delitos pueden ser objeto de regulación mediante leyes generales.
- C) Así, si la conducta no está contenida en leyes generales, será competencia de la legislatura local expedir los tipos penales.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Por su parte, en cuanto al esquema de investigación, persecución y sanción, se prevé la expedición de una ley general de competencias penales que podrá distribuir competencias y establecer supuestos de actuación bajo mecanismos menos rígidos, en atención a las capacidades de cada autoridad. Así por ejemplo, podrá preverse que autoridades locales en ciertos supuestos persigan delitos federales o bien, las federales persigan delitos locales, sin necesidad de acudir a una reforma constitucional, como lo hemos hecho en múltiples ocasiones en los últimos años y cada vez con más frecuencia.

En 1996 se constitucionalizó la conexidad en delitos de concurso real que se había previsto en el Código Federal de Procedimientos Penales en 1994; en 2005 se establecieron las facultades concurrentes para dar paso a la persecución del narcomenudeo por el ámbito local; en 2008 se estableció la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en delincuencia organizada, cuando antes era una facultad de ambos órdenes legislativos; en 2009, por primera vez, se incorpora la regulación de tipos penales en leyes generales, en concreto, el delito de secuestro, permitiendo en consecuencia su persecución por parte de autoridades federales o locales según lo dispusieran dichas leyes generales, con lo que comenzó la flexibilidad normativa competencial; en 2011 se agrega a este esquema el delito de trata de personas; en 2012 se incorpora al texto constitucional la posibilidad de que la Federación conozca de delitos locales contra periodistas o que afecten la libertad de expresión; finalmente, en 2013 se añade la materia electoral. Esto demuestra que es imperativo generar un nuevo esquema constitucional que deje a la ley secundaria la determinación de competencias legislativas y operativas en materia penal.

Así, por ejemplo, cuando se configure el delito de robo a transporte con un arma de fuego, el delito podría perseguirse en su totalidad por la autoridad local y no como sucede actualmente, que el delito de robo debe ser perseguido por la autoridad local y el relativo al arma de fuego, por la Federal, teniendo así dos procesos; o bien, cuando exista un delito local que en virtud de su impacto o por abarcar varios estados podría actualizar la competencia de la Federación, sin necesidad de tratar de justificar la conexidad, siempre y cuando esto así fuese definido en la ley general cuya base constitucional se propone. La reforma que se propone, pretende dar flexibilidad a las competencias constitucionales en materia penal bajo un nuevo paradigma de federalismo cooperativo.

La posibilidad de disminuir la incidencia delictiva en nuestro país no sólo pasa por la redefinición del ejercicio de la función policial preventiva, sino también por una mejora sustancial en los parámetros de la procuración e impartición de justicia.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Como ya se ha dicho, la presente iniciativa contiene una propuesta a efecto de que los estados legislen en materia penal salvo respecto de aquellos tipos y sanciones que la Federación determine en leyes generales. Esta reconfiguración competencial permitirá, por un lado, homogeneizar ciertos tipos penales y sanciones para todas las entidades federativas, pero sin que cada entidad pierda su competencia para definir los tipos penales que estimen convenientes en atención a sus propias realidades. Asimismo, se propone que en dichas leyes generales, la Federación determine las competencias para la investigación, persecución y sanción de los tipos penales que en las mismas se regulen, con lo que se pretende definir con absoluta precisión las competencias de cada autoridad tomando en consideración las fortalezas institucionales de cada uno de los órdenes de gobierno.

De esta forma se evitará la dispersión en el establecimiento de los tipos, su punición, su integración normativa, sujetos y figuras procesales, así como modalidades y gravedad de los mismos. La uniformidad en la definición y penas de ciertos delitos, así como reglas claras sobre las autoridades competentes para perseguirlos, permitirá generar homogeneidad y seguridad jurídica en la persecución de los delitos que más impactan a la población, y por consiguiente permitirá disminuir la impunidad.

Con la finalidad de no generar problemas de aplicación normativa respecto de aquellos delitos que actualmente son regulados por leyes generales, tales como la trata de personas, el secuestro y los delitos electorales, en el régimen transitorio se prevé que las leyes generales que regulan dichas materias, sigan en vigor y sean aplicadas salvo que expresamente se abroguen por el Congreso de la Unión, sin perjuicio de que éste pueda ejercer respecto de estas materias la facultad para definir los tipos penales y sanciones y las competencias para su investigación, persecución y sanción.

Por otra parte, se propone un fortalecimiento del régimen de combate a la delincuencia organizada. La iniciativa propone dotar al Congreso de facultades para legislar en materia de delincuencia organizada y para determinar si respecto de dicha materia debe mantenerse la competencia federal para conocer de los delitos de delincuencia organizada, o si se requiere de un esquema de concurrencia del orden federal y estatal. Por tanto, a efecto de evitar cualquier incertidumbre en la aplicación de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, se propone que la misma continúe en vigor. No obstante, se abre la posibilidad de que dicha Ley sea adicionada o reformada o que el Congreso de la Unión estime que la misma pueda ser materia de regulación en una ley general; sin que las legislaturas locales puedan legislar sobre esta materia.

A efecto de evitar vacíos competenciales que puedan afectar las investigaciones y procesos penales existentes, se establece que la derogación de las competencias de la Federación en materia de conexidad, así como en la posibilidad de delegar la



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

investigación y persecución de delitos federales al orden común, como el narcomenudeo se verificarán hasta en tanto se expida la ley general correspondiente.

Este nuevo paradigma competencial permitirá desarrollar nuevas formas de interacción entre las autoridades a efecto de facilitar la procuración de justicia.

Reforma a la fracción XXIII del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de concurrencia en la seguridad pública.

Dentro de esta problemática de seguridad pública, existen otros elementos que deben ser considerados y que no responden a un problema estructural de las corporaciones policiales.

El modelo actual de distribución de competencias en seguridad pública plantea que es necesario establecer una mejor coordinación sobre determinados temas en específico, haciendo especial énfasis en las condiciones de reclutamiento y permanencia de los policías en cada nivel gubernamental.

No obstante, este modelo de coordinación entre los diversos órdenes de gobierno resulta insuficiente para la atención de las deficiencias que padece nuestra seguridad pública, ya que circunscribe la problemática de la seguridad pública a cuestiones de evaluación y certificación de los elementos policiales, así como la distribución de fondos en atención al cumplimiento de objetivos. Además, este sistema de coordinación ha demostrado ser lento y difícil de implementar.

Por tanto, es necesario revisar y reconfigurar el modelo de seguridad pública para definir de forma precisa las funciones que corresponden a la Federación y a las entidades federativas, a efecto de evitar duplicidad de funciones u omisiones.

En el actual modelo de concurrencia, el Congreso de la Unión, por medio de la expedición de una ley general, únicamente define las condiciones de coordinación entre el orden normativo de los diferentes niveles de gobierno a quienes se les asigne competencia en una determinada materia. Al órgano legislativo no le corresponde generar y distribuir las competencias, porque estas ya están asignadas y simplemente se determina el mecanismo de cómo serán ejercidas.

Es decir, actualmente no existe un esquema en el cual se definan de forma clara las responsabilidades de cada órgano de gobierno para hacer frente al fenómeno delincencial, puesto que cada uno puede ejercer todas las funciones de seguridad



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

pública dentro de su ámbito territorial, con la consiguiente descoordinación y uso ineficiente de recursos que eso conlleva.

Para mejorar el actual sistema de seguridad pública, se propone facultar al Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de seguridad pública, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal. En este modelo de concurrencia, el Congreso de la Unión, por medio de la expedición de una ley general, puede establecer la concurrencia misma y distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas. Así, la propia Federación —por conducto del Congreso Federal—, al crear la Ley, asignará atribuciones a los diferentes órganos o ámbitos de gobierno.

De esta forma, se podrá hacer una distribución competencial entre los diversos órdenes de gobierno a efecto de definir claramente responsabilidades en las diversas tareas que comprende la seguridad pública, uniformar estructuras administrativas y hacer más eficiente el uso de los recursos públicos destinados a dicha materia. Se debe dejar en claro que esta modificación competencial no modifica los términos de la coordinación en seguridad pública que contempla el artículo 21 constitucional, puesto que se entiende que la Federación deberá distribuir competencias y al mismo tiempo tendrá que coordinarse de conformidad a las bases mínimas establecidas en el texto constitucional, al estar actuando en una facultad de carácter concurrente.

Por otra parte, para garantizar el orden constitucional y la seguridad de las personas, se establece que la Ley determinará los casos en que las instituciones policiales de las entidades federativas deberán actuar bajo el mando de las federales. Esto significa que el orden federal asumirá esta competencia solamente en los casos y en la forma que determine la Ley, misma que dejará de ejercer al momento en que cesen las situaciones que lo hayan justificado.

Reformas a los artículos 105 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de intervención de municipios infiltrados por el crimen organizado.

Nuestro texto constitucional establece determinadas bases sobre las cuales se prevé la intervención de los Poderes Federales en el ámbito de acción de las entidades federativas, no en beneficio propio, sino con la finalidad primordial de lograr el respeto de la supremacía constitucional, alcanzar los objetivos del pacto federal y garantizar el adecuado funcionamiento de las instituciones.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Así, por ejemplo, los artículos 46 y 76 de la Constitución prevén las modalidades de intervención política, en las que se faculta al Senado de la República para: a) intervenir en los procedimientos que lleven a cabo las entidades federativas para resolver conflictos limítrofes entre sí; b) declarar la desaparición de los poderes constitucionales de un Estado y, en caso de que las Constituciones locales no prevean la forma en que se llenará el vacío de poder, para nombrar gobernador provisional, y c) resolver los conflictos políticos entre los poderes de un Estado.

De igual forma, el artículo 119 de la Constitución regula la intervención ejecutiva, cuya finalidad es la de restablecer la seguridad pública para garantizar el orden constitucional.

En el marco de este sistema constitucional de intervención de los poderes federales en las entidades federativas y precisamente con la finalidad de garantizar el orden constitucional, en la presente iniciativa se propone establecer la posibilidad de que la Federación asuma las funciones municipales, cuando éstas se encuentren infiltradas por el crimen organizado. Así, el Fiscal General de la República, cuando derivado del ejercicio de sus atribuciones, advierta indicios suficientes para considerar que hay una infiltración del crimen organizado en la administración o ejecución de servicios públicos municipales, lo comunicará al Secretario de Gobernación, para que de considerarlo procedente, en forma conjunta soliciten la aprobación de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, para que la Federación asuma temporalmente, en forma total o parcial, las funciones del municipio en los términos que disponga la Ley Reglamentaria.

Esta figura encuentra su racionalidad en el hecho de que un órgano electo de forma democrática que ha sido cooptado en algún nivel por la delincuencia organizada no puede llevar a cabo sus funciones e impide el correcto desempeño de sus competencias constitucionales y legales.

La posibilidad de que un agente externo o interno al municipio que responda a intereses ajenos al bienestar público pueda condicionar la toma de decisiones de un órgano democráticamente electo, trastoca profundamente su autonomía e imparcialidad. Por tanto, se justifica que dicho órgano sea intervenido a efecto de restaurar su carácter democrático y popular, así como el orden y el correcto funcionamiento de los servicios públicos que presta el municipio.

Se propone que en caso de que sea necesaria una intervención total del órgano municipal, las legislaturas de las entidades federativas convoquen a elecciones en los términos que disponga la Constitución de cada estado. En caso de que no exista dicha regulación, se deberá estar al procedimiento genérico que se establezca en la Ley Reglamentaria. Esta disposición es una salvaguarda específica para evitar que la Federación mantenga de manera indefinida el control de otro orden de gobierno.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Por la importancia y relevancia de las funciones que realizarán la Fiscalía General de la República, la Secretaría de Gobernación y el Senado de la República, así como los servidores públicos federales encargados de asumir las funciones municipales, se establece que en estos casos no procederá la controversia constitucional a efecto de no judicializar las razones que llevan a la intervención de los ayuntamientos.

Este tipo de intervención ha demostrado ser eficaz para garantizar el orden constitucional y evitar la infiltración de la delincuencia organizada en órganos de gobierno. Tal es el caso de la desaparición de autoridades municipales en Italia, país en el que se permite la suspensión o incluso disolución de los municipios por el gobierno nacional en caso de que se presuma que existen relaciones directas o indirectas de la administración municipal, ya sea a nivel político o administrativo, con el crimen organizado.

Italia ha utilizado frecuentemente esta figura en zonas de su territorio, tales como *Reggio Calabria*, *Campania* o *Apulia* en las cuales la delincuencia organizada tiene influencia en cuestiones electorales y de gobierno. Cabe destacar que en el periodo de 1991 a 2011 se verificaron 217 disoluciones de autoridades municipales o regionales por lazos con la delincuencia organizada.

Con esta medida se previene y corrige la intervención del crimen organizado en la administración de los municipios y por ende se limita su esfera de influencia política y social, así como los recursos financieros de los cuales pueden hacerse.

Es preciso advertir que la propuesta que se somete a consideración de esa Soberanía, contempla la intervención conjunta del Poder Ejecutivo, el Senado de la República y de la Fiscalía General de la República, que será un órgano constitucional autónomo. Así, se establecen los contrapesos institucionales suficientes para garantizar el ejercicio racional y responsable de esta facultad.

Régimen de transición al Mando Único Policial Estatal.

No se desconoce que esta reforma implicará un enorme reto logístico y presupuestal, por ello, el proyecto establece un régimen claro que genera una transición ordenada, transparente, sujeta a verificación, vinculada con presupuesto y acciones definidas por las autoridades competentes, para que los policías municipales se integren a las corporaciones estatales correspondientes.

Para tales efectos, se plantea que a partir de la entrada en vigor de las reformas a las leyes reglamentarias en materia de seguridad pública, los estados deben presentar, conforme al modelo que establezca el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Seguridad Pública, un plan estratégico de transición que al menos contenga una evaluación detallada de la situación que guarda cada corporación policial municipal, así como de sus necesidades en materia de recursos humanos y materiales y del cumplimiento que hayan dado a todos los requerimientos establecidos en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

También será necesario que los estados definan calendarios específicos, los servidores públicos responsables de ejecutar cada acción y las consecuencias del incumplimiento, así como los tiempos y formas mediante los cuales se otorgará el financiamiento correspondiente.

Los proyectos de planes estratégicos podrán ser observados por la Federación y posteriormente serán acordados entre ésta y cada Estado y por lo tanto serán vinculantes, y deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación y los periódicos oficiales de los estados, en cuyo momento iniciará el periodo de transición.

Así, se considera que este diseño presenta varias ventajas ya que, además de establecer un plazo definido para conocer el estado que guarda cada corporación, se obliga a cada estado a presentar un plan específico de acción.

Asimismo, se dispone que los municipios conservarán sus competencias en materia de seguridad pública de conformidad con el periodo y formas previstos en los planes estratégicos de transición, a efecto de definir claramente quién tendrá la responsabilidad de la prestación del servicio. En paralelo, se contempla que una vez que concluya el periodo de transición, los miembros de los cuerpos municipales de policía pasarán a formar parte de las corporaciones de seguridad pública estatal, pero este personal podrá ser sometido a las evaluaciones, controles y certificaciones que cada Estado estime pertinentes.

En este orden de ideas, al no existir una transmisión de las competencias municipales en materia seguridad sino hasta que así lo definan los planes estratégicos de transición, se deja abierta la posibilidad de que durante el periodo de transición, los Gobernadores de los estados puedan asumir el mando de las policías municipales en casos de alteración del orden o fuerza mayor, o en aquellos en los que el Gobernador considere que la situación lo amerita para efectos de garantizar la seguridad del municipio, de varios municipios o del Estado, con la correlativa obligación de esos cuerpos preventivos de acatar las órdenes que les sean transmitidas en esos casos. Lo anterior no modificará las relaciones jurídicas, administrativas o de cualquier otro tipo entre estos servidores públicos y los municipios hasta en tanto no se verifique su transferencia a la policía estatal de conformidad con los planes estratégicos de transición.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

De conformidad con el plan estratégico de transición, los recursos municipales derivados de las participaciones, aportaciones y subsidios federales en materia de seguridad pública deberán ser integrados al presupuesto estatal, de conformidad con las circunstancias específicas de cada municipio, para lo cual se deberán celebrar los convenios fiscales correspondientes. Se entiende que la parte específica de la hacienda municipal que se destinaba a la seguridad pública deberá ser utilizada para la prestación de otros servicios, razón por la cual será necesario compensar el costo de la prestación del servicio para los estados con alguna de las fuentes externas de financiamiento que tiene cada municipio.

Ahora bien, de conformidad con los planes de transición, los recursos materiales y financieros que los municipios destinen a la seguridad pública deberán ser transferidos al gobierno estatal. Lo anterior incluye todo el equipamiento, incluso armamento y vehículos, destinados a las funciones de seguridad pública del municipio.

Finalmente, se establece un régimen de transición expedito para los estados de Guerrero, Jalisco, Michoacán y Tamaulipas, al tratarse de entidades que tienen la mayor urgencia de atención. Por ello se prevé que a partir del día siguiente a la entrada en vigor de este Decreto, los gobernadores de dichos estados asumirán el mando de las policías municipales, pero sin que esto modifique la relación jurídica entre estos servidores públicos y los municipios hasta en tanto no se haga su transferencia directa a la policía estatal. En estos estados, la transición deberá concluir en un plazo máximo de dos años a partir de la entrada en vigor de este Decreto.

A efecto de otorgar certeza jurídica a los actos de las policías municipales que estarán bajo el mando directo del Gobernador, se señala que las Legislaturas estatales deberán realizar las adecuaciones a sus Constituciones y las leyes que entrarán en vigor una vez que concluya el periodo de transición, por lo que hasta que no se hagan dichas adecuaciones normativas seguirán en vigor las leyes, reglamentos y bandos de policía municipales que rijan la actuación policial.

Por las razones expuestas, el Ejecutivo Federal a mi cargo, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 71, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esa Soberanía la siguiente iniciativa de:



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 21, 73, 104, 105, 115, 116 Y 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ÚNICO.- Se REFORMAN el noveno párrafo, el décimo párrafo y sus incisos a) y e), del artículo 21; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción I del artículo 104; la fracción I del artículo 105; el segundo párrafo de la fracción II, el inciso h) de la fracción III, y la fracción VII del artículo 115; el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116; el segundo y tercer párrafos de la fracción XIII del artículo 123; y se ADICIONAN los incisos f) y g) al párrafo décimo del artículo 21; y el párrafo sexto a la fracción I del artículo 115, 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 y **las entidades federativas**, que 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 y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución. **Los municipios participarán, desde el ámbito de su competencia, en el diseño y ejecución de políticas públicas de prevención no policial de los delitos.**

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de **la Federación y las entidades federativas**, deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

a) **Las reglas para la homologación de los criterios y procedimientos para la selección, el ingreso, la remuneración mínima, la formación, la permanencia, la actualización, la evaluación, el reconocimiento, la certificación y el régimen disciplinario** de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación y las entidades federativas en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

b) a d). ...

e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional, serán aportados a las entidades federativas para ser destinados exclusivamente a estos fines.

f) La reglas para la homologación de los protocolos de actuación y operación, equipamiento y demás aspectos que permitan construir capacidades en todo el país para la eficaz función policial.

g) La obligación de las instituciones policiales de las entidades federativas de actuar bajo el mando de las federales, en los casos que determine la ley.

Artículo 73. ...

I. a XX. ...

XXI. Para expedir:

a) Las leyes que establezcan los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellas deban imponerse;

b) Las leyes generales que establezcan los tipos penales y sus sanciones respecto de determinadas conductas y que distribuyan competencias para su investigación, persecución y sanción. Las legislaturas locales podrán legislar en materia penal respecto de aquellas conductas que no estén tipificadas y sancionadas conforme a este inciso y al anterior;

c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común, y

d) La ley general que distribuya competencias en materia penal para la investigación, persecución y sanción de los delitos con independencia de su fuero, incluyendo como mínimo los supuestos de conexidad, atracción, delegación y coordinación en esta materia.

XXII...



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

XXIII. Para expedir leyes que definan la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de seguridad pública, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución.

XXIV. a XXX. ...

Artículo 104. ...

I. De los procedimientos relacionados con delitos del orden federal y los que determinen las leyes generales correspondientes;

II. a VIII. ...

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la Ley reglamentaria de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral y la relativa a la intervención de la Federación en los municipios a que se refiere el último párrafo de la fracción I del Artículo 115 de esta Constitución, se susciten entre:

a) a I). ...

...
...

II. y III. ...

...
...

Artículo 115. ...

I. ...

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

Cuando derivado del ejercicio de sus atribuciones, el Fiscal General de la República advierta indicios suficientes para considerar que hay una infiltración del crimen organizado en la administración o ejecución de servicios públicos municipales, lo



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

comunicará al Secretario de Gobernación, para que, de estimarlo procedente, en forma conjunta, soliciten la aprobación del Senado de la República para que la Federación asuma temporalmente, en forma total o parcial, las funciones del municipio, en los términos que disponga la Ley Reglamentaria. En caso de asunción total de las funciones, la legislatura del Estado correspondiente convocará a elecciones de conformidad con lo previsto en su Constitución. Si las Constituciones locales no prevén este supuesto, se estará a lo dispuesto en la Ley Reglamentaria.

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) La aplicación de los bandos de buen gobierno e infracciones administrativas por conducto de agentes administrativos que en ningún caso tendrán el carácter de policía; e

i) ...

...

...

...

IV. a VI. ...

VII. La seguridad de los municipios estará a cargo de los gobernadores de los estados por conducto de su corporación policial estatal. Los municipios deberán realizar las aportaciones a los estados, en los términos que determinen sus leyes, para la realización de esta función.

...



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

VIII. a X. ...

Artículo 116. ...

I. a VI. ...

VII. ...

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior, **con excepción del servicio de seguridad pública.**

VIII. y IX. ...

Artículo 123. ...

...

A. ...

B. ...

I. a XII. ...

XIII. ...

Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación **y de las entidades federativas**, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.

Las autoridades **de la Federación y de las entidades federativas**, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

...

XIII bis. y XIV. ...

TRANSITORIOS

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

SEGUNDO.- El Congreso de la Unión en un plazo no mayor a 180 días contados a partir de la publicación del presente Decreto, deberá:

- a) Expedir las leyes a que se refieren los incisos b) y d), así como la relativa a la justicia penal para adolescentes contemplada en el inciso c), todos de la fracción XXI del artículo 73 de esta Constitución;
- b) Realizar las adecuaciones a las leyes a que se refiere la fracción XXIII del artículo 73 de esta Constitución, y
- c) Expedir la Ley Reglamentaria del último párrafo de la fracción I del artículo 115 de esta Constitución.

TERCERO.- La derogación de los párrafos penúltimo y último de la fracción XXI del artículo 73 de esta Constitución, entrará en vigor en la misma fecha en que lo haga la ley general a que se refiere el inciso d) de la fracción XXI del mismo artículo.

La Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos; la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la Ley General en Materia de Delitos Electorales, seguirán en vigor y serán aplicadas salvo que expresamente se abroguen por el Congreso de la Unión, sin perjuicio de que pueda ejercer respecto de estas materias la facultad que le confiere el inciso b) de la fracción XXI del artículo 73 de esta Constitución.

La Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada seguirá en vigor y será aplicada, y podrá ser adicionada o reformada con fundamento en el inciso b), de la fracción XXI, del artículo 73 de esta Constitución reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 18 de junio de 2008 y que se encuentra vigente con anterioridad al presente Decreto. Lo anterior, sin perjuicio de que el Congreso de la Unión la considere materia de regulación de una ley general conforme al inciso b) de la fracción



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

XXI del artículo 73 de esta Constitución que se reforma por virtud del presente Decreto. Por lo que en esta materia corresponde de forma exclusiva legislar al Congreso de la Unión, en los términos señalados.

Las leyes que establezcan los delitos, faltas, penas y sanciones contra la Federación continuarán vigentes y deberán ser aplicadas.

CUARTO.- Dentro de los 60 días siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública emitirá el modelo con base en el cual los estados de Guerrero, Jalisco, Michoacán y Tamaulipas deberán, dentro de los 90 días posteriores a la emisión de dicho modelo, presentar una propuesta inicial de plan estratégico de transición que contendrá como mínimo:

- a) Una evaluación pormenorizada de la situación que guarda cada corporación policial municipal;
- b) Un estudio sobre las necesidades de despliegue e inversiones en cada municipio, así como el grado de cumplimiento de los estándares de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública de cada una de las corporaciones policiales municipales;
- c) Las acciones necesarias para ejecutar la transición de las policías municipales a la corporación estatal, tales como el tabulador de sueldos a partir del escalafón establecido, el rediseño de los procesos operativos, la administración del personal, las inversiones necesarias para homogeneizar las plataformas tecnológicas, las comunicaciones, el aprovechamiento de la capacidad instalada, el balizado de las patrullas y los uniformes, entre otras;
- d) Los servidores públicos responsables de cada acción y las consecuencias del incumplimiento, y
- e) El calendario de inversiones que se deben realizar y la forma de financiamiento.

El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública deberá realizar las observaciones pertinentes a las propuestas de planes de los estados. Posteriormente, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el estado correspondiente deberán definir de forma conjunta el plan estratégico de transición que será vinculante para el estado, mismo que será publicado tanto en el Diario Oficial de la Federación como en el periódico oficial del estado. La transición en estos estados deberá concluir en un plazo máximo de 2 años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

En caso de que no se defina en forma conjunta el plan estratégico de transición en un plazo máximo de 6 meses, el Consejo Nacional de Seguridad Pública lo definirá a propuesta del Secretariado Ejecutivo.

Las policías municipales de estos estados conservarán sus facultades de conformidad con el periodo y formas previstos en los planes estratégicos a que se refiere este transitorio. Sin perjuicio de lo anterior, a partir del día siguiente a la entrada en vigor de este Decreto, los gobernadores de los estados de Guerrero, Jalisco, Michoacán y Tamaulipas, por conducto de las corporaciones policiales estatales, asumirán el mando de las policías municipales que corresponden a cada estado, sin que se modifiquen las relaciones jurídicas, administrativas y de cualquier otro tipo, con los municipios, hasta que formen parte de las corporaciones policiales estatales, de conformidad con el plan estratégico de transición.

Las Legislaturas de los Estados deberán realizar las adecuaciones a sus Constituciones y las leyes de conformidad con lo previsto en el presente Decreto, que deberán entrar en vigor una vez que concluya el periodo de transición. En tanto se realizan dichas adecuaciones, seguirán en vigor las leyes, reglamentos, incluidos los de tránsito, bandos de policía municipales y demás normatividad administrativa.

QUINTO.- El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, dentro de los 30 días siguientes a la entrada en vigor de las leyes a que se refiere la fracción XXIII del artículo 73 de esta Constitución, emitirá el modelo con base en el cual los estados no previstos en el transitorio anterior deberán presentar una propuesta de plan estratégico de transición a más tardar a los 90 días de emitido dicho modelo.

El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública deberá realizar las observaciones pertinentes a las propuestas de planes de los estados. Posteriormente, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el estado correspondiente deberán definir de forma conjunta el plan estratégico de transición que será vinculante para el estado, mismo que será publicado tanto en el Diario Oficial de la Federación, como en el periódico oficial del estado. A partir de dicha publicación iniciará el periodo de transición.

En caso de que no se defina en forma conjunta el plan estratégico de transición en un plazo máximo de un año, el Consejo Nacional de Seguridad Pública lo definirá a propuesta del Secretariado Ejecutivo.

Las policías municipales de estos estados conservarán sus facultades de conformidad con el periodo y formas previstos en los planes estratégicos a que se refiere este transitorio.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Las Legislaturas de los Estados deberán realizar las adecuaciones a sus Constituciones y las leyes de conformidad con lo previsto en el presente Decreto, que deberán entrar en vigor una vez que concluya el periodo de transición. En tanto se realizan dichas adecuaciones, seguirán en vigor las leyes, reglamentos, incluidos los de tránsito, bandos de policía municipales y demás normatividad administrativa.

Durante el periodo de transición, los convenios celebrados entre estados y municipios en materia de mando único podrán seguirse aplicando conforme a lo previsto en los mismos, siempre y cuando no se opongan a la transición prevista en el presente Decreto.

SEXTO.- A partir de la entrada en vigor del presente Decreto, los Gobernadores de los estados podrán asumir el mando de las policías municipales en casos de alteración del orden, fuerza mayor o en aquellos en los que el Gobernador considere que la situación lo amerita para efectos de garantizar la seguridad de uno o varios municipios, o del estado. Lo anterior no implicará la modificación de las relaciones jurídicas, administrativas y de cualquier otro tipo, de las policías municipales con sus municipios, hasta que formen parte de las corporaciones policiales estatales de conformidad con el plan estratégico de transición correspondiente.

SÉPTIMO.- De conformidad con los planes estratégicos de transición, las ministraciones correspondientes a los municipios relativas a las participaciones, aportaciones y subsidios federales en materia de seguridad pública se considerarán otorgadas al estado al que pertenezcan con base en los convenios que se celebren.

OCTAVO.- De conformidad con los planes estratégicos de transición, los Presidentes Municipales deberán entregar a los Gobernadores los presupuestos y recursos, tanto materiales como financieros que los municipios destinen en materia de seguridad pública, incluyendo todo el equipamiento, armamento y vehículos destinados a dichas funciones.

NOVENO.- De conformidad con los planes estratégicos de transición, los miembros de los cuerpos municipales de policía formarán parte de las corporaciones de seguridad pública estatal, de conformidad con las evaluaciones, controles y certificaciones correspondientes que apliquen los estados.



Última página de la Iniciativa de Decreto por el que se reforman los artículos 21, 73, 104, 105, 115, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

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

En la Ciudad de México, Distrito Federal, a primero de diciembre de dos mil catorce.

EL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ENRIQUE PEÑA NIETO

HCC



México, D. F. a 28 de noviembre de 2014

LIC. LUIS FERNANDO CORONA HORTA
DIRECTOR GENERAL DE LEGISLACIÓN Y CONSULTA
PRESUPUESTARIA Y DE ASUNTOS JURÍDICOS
SUBPROCURADURÍA FISCAL FEDERAL DE LEGISLACIÓN Y CONSULTA
PROCURADURÍA FISCAL DE LA FEDERACIÓN
P R E S E N T E

Se hace referencia a su oficio No. 529-II-DGLCPAJ-392/14, mediante el cual remitió a esta Dirección General copias simples del anteproyecto de Iniciativa de “Decreto por el que se reforman los artículos 21, 73, 104, 105, 115, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, así como de su respectiva evaluación de impacto presupuestario enviada por la Secretaría de Gobernación, para efectos del dictamen correspondiente.

Sobre el particular, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 18 a 20, de su Reglamento; 65-A, fracciones V y X, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en el Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos para la elaboración, revisión y seguimiento de Iniciativas de Leyes y Decretos del Ejecutivo Federal; publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de septiembre de 2003, y su respectivo Acuerdo modificatorio; publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de abril de 2005, para los efectos del dictamen de impacto presupuestario a que se refieren las disposiciones anteriormente citadas, se informa lo siguiente:

- 1) Esta Dirección General, con base en lo dispuesto en el artículo 20 del RLFPRH, y tomando en consideración lo manifestado en la evaluación de impacto presupuestario mencionada en el proemio del presente, no tiene observaciones en el ámbito jurídico presupuestario sobre las disposiciones contenidas en el anteproyecto de referencia.
- 2) Se anexa copia del oficio No. 315-A-03725, emitido por la Dirección General de Programación y Presupuesto “A” de esta Subsecretaría de Egresos.

Lo anterior, se hace de su conocimiento para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 20, penúltimo párrafo del RLFPRH, mismo que señala, que la evaluación de impacto presupuestario y su respectivo dictamen se anexarán a las iniciativas de leyes o decretos que se presenten al H. Congreso de la Unión o, en su caso, a los reglamentos, decretos, acuerdos y demás ordenamientos que se sometan a firma del Presidente de la República.

.../



México, D. F. a 28 de noviembre de 2014

LIC. LUIS FERNANDO CORONA HORTA
DIRECTOR GENERAL DE LEGISLACIÓN Y CONSULTA
PRESUPUESTARIA Y DE ASUNTOS JURÍDICOS
SUBPROCURADURÍA FISCAL FEDERAL DE LEGISLACIÓN Y CONSULTA
PROCURADURÍA FISCAL DE LA FEDERACIÓN
P R E S E N T E

Se hace referencia a su oficio No. 529-II-DGLCPAJ-392/14, mediante el cual remitió a esta Dirección General copias simples del anteproyecto de Iniciativa de "Decreto por el que se reforman los artículos 21, 73, 104, 105, 115, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", así como de su respectiva evaluación de impacto presupuestario enviada por la Secretaría de Gobernación, para efectos del dictamen correspondiente.

Sobre el particular, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 18 a 20, de su Reglamento; 65-A, fracciones V y X, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en el *Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos para la elaboración, revisión y seguimiento de Iniciativas de Leyes y Decretos del Ejecutivo Federal*; publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de septiembre de 2003, y su respectivo *Acuerdo modificador*; publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de abril de 2005, para los efectos del dictamen de impacto presupuestario a que se refieren las disposiciones anteriormente citadas, se informa lo siguiente:

- 1) Esta Dirección General, con base en lo dispuesto en el artículo 20 del RLFPRH, y tomando en consideración lo manifestado en la evaluación de impacto presupuestario mencionada en el proemio del presente, no tiene observaciones en el ámbito jurídico presupuestario sobre las disposiciones contenidas en el anteproyecto de referencia.
- 2) Se anexa copia del oficio No. 315-A-03725, emitido por la Dirección General de Programación y Presupuesto "A" de esta Subsecretaría de Egresos.

Lo anterior, se hace de su conocimiento para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 20, penúltimo párrafo del RLFPRH, mismo que señala, que la evaluación de impacto presupuestario y su respectivo dictamen se anexarán a las iniciativas de leyes o decretos que se presenten al H. Congreso de la Unión o, en su caso, a los reglamentos, decretos, acuerdos y demás ordenamientos que se sometan a firma del Presidente de la República.

.../

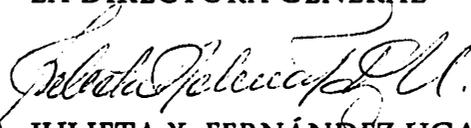


HOJA 2 de 2

La presente opinión se emite sobre la versión del anteproyecto recibida, por lo que no prejuzga respecto de las modificaciones que, en su caso, se realicen a la misma.

Sin otro particular, le envío un cordial saludo.

A T E N T A M E N T E
LA DIRECTORA GENERAL


MTRA. JULIETA Y. FERNÁNDEZ UGALDE

C.C.P.- ACT. CÉSAR JAVIER CAMPA CAMPOS.- DIRECTOR GENERAL DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO "A".- PRESENTE.

RGC / CFDRP



"2014, Año de Octavio Paz"

Oficio No. 315-A- **03725**

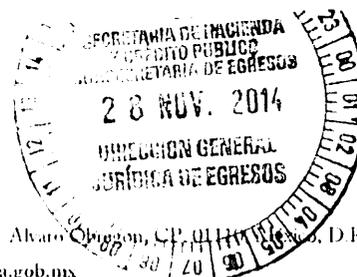
México, D. F. a 28 de noviembre de 2014

MTRA. JULIETA Y. FERNÁNDEZ UGALDE
DIRECTORA GENERAL JURÍDICA DE EGRESOS
P R E S E N T E

Me refiero al oficio número 353.A.1.-1081, de fecha 28 de noviembre del presente año, mediante el cual envía copia simple del proyecto de "Decreto por el que se reforman los artículos 21, 73, 104, 105, 115, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" (Proyecto), a efecto de que 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 mediante oficios números UGAJ/495/2014 y OM/DGPyP/3376/14, de fecha 28 de noviembre de 2014, suscritos por los titulares de la Unidad General de Asuntos Jurídicos y de la Dirección General de Programación y Presupuesto, ambos de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), sobre la evaluación de impacto presupuestario del documento citado, me permito destacar lo siguiente:

- El Proyecto de referencia propone reformar los artículos 21, 73, 104, 105, 115, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cuyos principales objetivos son: fortalecer las capacidades institucionales en materia de seguridad pública, así como de procuración e impartición de justicia; establecer los mecanismos para que las entidades federativas asuman el control de los servicios municipales, como los de seguridad pública, y redefinir las competencias de cada orden de gobierno en el combate al delito.



"2014, Año de Octavio Paz"

Oficio No. 315-A- **03725**

Hoja 2 de 5

- Se redefine el concepto de seguridad pública vigente en el artículo 21 Constitucional, eliminando el ámbito de competencia municipal, al señalar que:

"La seguridad pública es una función a cargo de la Federación y las entidades federativas....". Los Municipios participarán, desde el ámbito de su competencia, en el diseño y ejecución de políticas públicas de prevención no policial de los delitos.

- Se modifica el inciso a) de dicho artículo, para establecer **las reglas de homologación de los criterios y procedimientos para** la selección, el ingreso, **la remuneración mínima**, la formación, la permanencia, la actualización, la evaluación, el reconocimiento, la certificación **y el régimen disciplinario** de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones, será competencia de la federación **y las entidades federativas** en el ámbito de sus respectivas atribuciones.
- Se adiciona un inciso e) del artículo arriba citado para establecer que: **"los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional, serán aportados a las entidades federativas para ser destinados exclusivamente a estos fines"**, con lo que se elimina la posibilidad de transferirlos a los municipios, como sucede actualmente con los subsidios para seguridad pública previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación.
- En este mismo artículo, se destaca la adición del inciso g) en donde se establece **"la obligación de las instituciones policiales de las entidades federativas de actuar bajo el mando de las federales, en los casos que determine la Ley"**.

o

.../



"2014, Año de Octavio Paz"

Oficio No. 315-A- **03725**

Hoja 3 de 5

- En el artículo CUARTO TRANSITORIO se establece que dentro de los 60 días siguientes a la entrada en vigor del Decreto, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública emitirá el modelo con base en el cual los estados de Guerrero, Jalisco, Michoacán y Tamaulipas deberán, dentro de los 90 días posteriores a la emisión de dicho modelo, presentar una propuesta inicial de Plan Estratégico de transición que contenga: las necesidades de despliegue e inversión en cada municipio; las acciones para ejecutar la transición de las policías municipales a corporaciones estatales, tales como tabuladores de sueldos, rediseño de procesos operativos y las inversiones necesarias para homogeneizar las plataformas tecnológicas, las comunicaciones, el aprovechamiento de la capacidad instalada, así como la definición del calendario de inversiones y la forma de financiamiento, entre otras.
- Asimismo, en dicho artículo se establece que el período de transición de las corporaciones de seguridad pública de las entidades federativas antes citadas, será en un máximo de dos años.
- En el artículo SÉPTIMO TRANSITORIO del Proyecto, se establece:
"... las ministraciones correspondientes a los Municipios relativas a las participaciones, aportaciones y subsidios federales en materia de seguridad pública se considerarán otorgadas al Estado al que pertenezcan, con base en los convenios que se celebren".
- El artículo OCTAVO TRANSITORIO señala que. "los Presidentes Municipales deberán entregar a los Gobernadores los presupuestos y recursos, tanto materiales como financieros que los Municipios destinen en materia de seguridad pública, incluyendo todo el equipamiento, armamento y vehículos destinados a dichas funciones.

.../

"2014, Año de Octavio Paz"

83783

Oficio No. 315-A- **03725**

Hoja 4 de 5

En mérito de lo antes expuesto, y en cumplimiento a lo señalado en los artículos 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 18, 19 y 20 de su Reglamento y de conformidad con lo señalado por la SEGOB en la evaluación de impacto presupuestario emitida por el Director General de Programación y Presupuesto, me permito informar a usted que el "Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 21, 73, 104, 105, 115, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", ha sido analizado en el ámbito de competencia de esta Dirección General, identificándose que no tiene impacto presupuestario adicional, conforme a lo siguiente:

I. Impacto en el gasto de las dependencias y entidades por la creación, modificación de unidades administrativas y plazas o, en su caso, creación de nuevas instituciones.

El proyecto de modificación puntualiza las atribuciones del quehacer de la dependencia, por lo que no tendrá impacto en el gasto de esa Institución por la creación o modificación de unidades administrativas y plazas o, en su caso, creación de nuevas instituciones.

II. Impacto presupuestario en los programas aprobados de las dependencias y entidades.

El proyecto no genera impacto presupuestario adicional en los programas aprobados de esa Institución.

III. Establecimiento de destinos específicos de gasto público

El proyecto no prevé el establecimiento de destinos específicos de gasto público.

.../

b

"2014, Año de Octavio Paz"

Oficio No. 315-A- 03725

Hoja 5 de 5

IV. Establecimiento de nuevas atribuciones y actividades que deberán realizar las dependencias y entidades que requieran de mayores asignaciones presupuestarias para llevarlas a cabo.

Las atribuciones o actividades que, en su caso, deba realizar esa dependencia, no tendrían impacto presupuestario. Toda vez que la atribución a que se refiere el último párrafo de la fracción I del artículo 115 Constitucional, por sí misma no genera impacto alguno; ello, en virtud de que la implementación del proyecto requiere la emisión de la Ley Reglamentaria que implicará en su momento la formulación de una nueva evaluación de impacto presupuestario, que le dé congruencia con el resto de las disposiciones del Proyecto.

V. Inclusión de disposiciones generales que incidan en la regulación en materia presupuestaria

El proyecto de referencia no incluye disposiciones generales que incidan en la regulación en materia presupuestaria.

Cabe señalar que el documento citado en primer término 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.

Sin más por el momento, le envío un cordial saludo.

Atentamente
El Director General

Act. César J. Campa Campos

C.c.p.- Director General Adjunto de Programación y Presupuesto de Servicios.- Presente.
RMCH/GCCH