

11/2015
ACUSE

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL
DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ASUNTOS
LEGISLATIVOS Y EVALUACIÓN



Asunto: Se envían observaciones a la iniciativa de decreto por el que se reforman los artículos 21, 73, 104, 105, 115, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Presidente Enrique Peña Nieto

Oficio: CDHDF/OE/DEALE/284/2015
México, D. F., a 24 de abril de 2015

Sen. Miguel Barbosa Huerta
Presidente del Senado de la República
LXII Legislatura
Congreso de la Unión

Estimado señor Presidente:

Con fundamento en los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1º, 2º primer y segundo párrafo, 17 fracciones V y VI de la Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Distrito Federal, me permito hacer llegar las observaciones de esta Comisión a la iniciativa de decreto por el que se reforman los **artículos 21, 73, 104, 105, 115, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, que actualmente se encuentran en Comisiones en el Senado de la República; lo anterior con el objetivo de enriquecer dicha propuesta desde la perspectiva de derechos humanos.

En la propuesta de reforma se identifican tres objetivos; el primero se refiere al establecimiento del mando único policial estatal, el segundo es el relativo a la facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes generales en materia de seguridad pública y el tercero sobre la posibilidad de que la Federación asuma total o parcialmente las funciones municipales cuando éstas se encuentren infiltradas por el crimen organizado; en torno a estos tres grandes ejes que orientan la reforma, exponemos a continuación las siguientes observaciones:

Observaciones generales

1. El contenido de la iniciativa no desarrolla suficientemente los elementos que permitan vislumbrar que la estrategia en materia de seguridad planteada en

#exp 4/2015

esta reforma responde de manera adecuada e integral al problema de violencia en el país.

2. La presente iniciativa no se encuentra desarrollada con base en un estudio profundo geográfico integral de la situación de violencia y los casos de delincuencia que afectan a todo el territorio, por lo que se considera que la estrategia que se plantea, no presenta una solución adecuada e integral para el problema de violencia del país, ya que no está sustentado en la identificación del problema que se busca atacar.
3. Asimismo, la iniciativa en revisión no presenta un estudio detallado sobre la situación institucional que guardan las policías estatales y municipales, el cual permita afirmar que la centralización de las tareas de seguridad pública será un mecanismo efectivo de solución a los problemas de seguridad que afectan a todo el país.
4. De igual forma, la iniciativa no presenta información sobre experiencias, en el país y a nivel internacional, de la implementación de una policía de Mando Único que permita afirmar que dicho sistema será útil para la situación actual del país, y tampoco presenta información que permita saber la forma en la que dicho sistema coadyuvará a la protección y garantía de los derechos humanos de las personas que habitan y transitan por territorio mexicano.
5. Cabe señalar que, no se realiza un diagnóstico u aproximación del impacto presupuestal que tendrán las medidas que se proponen en los municipios, ni en los estados de la República.
6. Es necesario observar que se omitió señalar al Distrito Federal en tres artículos de la iniciativa, el primero es el artículo 21 inciso a), relativo a la competencia de la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, en la operación y desarrollo de 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. El segundo artículo es el 73 fracción XXIII que señala la facultad para expedir leyes que definan la concurrencia de la Federación y entidades federativas para expedir leyes en materia de seguridad pública. El tercer artículo es el 123 fracción XIII relativo a 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.

Observaciones específicas: *Sobre la creación de un Mando Único Policial*

En la academia, como en los sectores especializados en materia de seguridad existe gran debate sobre los beneficios que podrá tener la presente iniciativa de reforma para dar solución al problema actual de seguridad pública en el país, el

X

cual ha resultado en violaciones a los derechos humanos de las personas que habitan y transitan en el territorio mexicano. En este sentido, es importante señalar que cualquier acción que las autoridades del Estado realicen con el objeto de respetar y garantizar los derechos humanos, es bien recibida, en tanto se construya en el margen de un debate informado y participativo, bajo una perspectiva de derechos humanos que considere y atienda los impactos sociales de dichas acciones. Por lo anterior y con el objeto de enriquecer el debate sobre la presente iniciativa de reforma, se realizan las siguientes observaciones.

1. Es importante identificar que ciertos puntos de la presente iniciativa podrían constituir mecanismos coadyuvantes para dar solución al problema de seguridad pública al que se enfrenta México, dentro de los que se señala:

a. La experiencia permite afirmar que la unificación de mando de los cuerpos policiacos puede representar mayor control de la fuerza del Estado, por lo que la responsabilidad se vuelve menos difusa y las autoridades responsables se vuelven más visibles.¹

b. La homologación de criterios de procedimientos de selección y capacitación, así como de remuneración mínima a los cuerpos policiacos constituyen elementos indispensables para propiciar la revalorización del rol de la policía en la sociedad y para asegurar que todos los cuerpos policiacos cuenten con condiciones de igualdad en el trato y oportunidades, así como criterios de actuación mínimos homologados.²

2. La propuesta de creación de un Mando Único Policial representa un cambio importante en la estructura del sistema de seguridad y justicia del Estado mexicano, la cual tendrá un impacto directo en la vida de las personas y en el goce y ejercicio de diversos derechos humanos. Uno de los principales argumentos que dan razón de ser a la presente iniciativa es atender los problemas de seguridad pública, para lo que se identifica como principal responsable a los municipios, que se presume tienen en su gran mayoría relación con la delincuencia organizada, mediante la colusión y corrupción de varias autoridades. Al respecto, es necesario señalar que los episodios de inseguridad que se viven en México son diversos (inseguridad urbana, situaciones de violencia a causa del crimen organizado, conflictos en comunidades), por lo que la iniciativa de reforma y su aplicación no pueden considerarse medidas suficientes para dar solución al problema, pues sólo atacan una parte del problema.

¹ CDHDF, "Informe especial sobre los derechos humanos de las y los agentes de las corporaciones de policía de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal 2009", México, 2010, pp. 147 – 150.

² CIDAC, "El modelo del mando único policiaco: ¿la bala de plata?", disponible en http://www.cidac.org/esp/cont/Semana_Politica/El_modelo_del_mando_nico_policiaco_la_bala_de_plata.php (consultado: 23 de enero de 2015).

3. Otro de los argumentos que la iniciativa de reforma presenta para proponer el Mando Único Policial Estatal, es la falta de corporaciones policiales que cubran todo el territorio del país, de tal forma que solo 14 de los 31 estados tienen cuerpos policiales en todos sus municipios, lo que representa una falta de cobertura de las fuerzas de seguridad y la carencia institucional para hacer frente a las tareas de seguridad pública en todo el territorio.

Al respecto, es necesario señalar que diversas investigaciones en la materia han señalado que los municipios sin corporaciones policiales con frecuencia tienen policías que protegen a los ciudadanos más efectivamente que los cuerpos presuntamente profesionalizados y que han aprobado los controles de confianza, ya que en dichos municipios sí existe la función policial pero de carácter comunitario. Las investigaciones afirman que la mayoría de dichos municipios en México, los cuales suelen ser municipios indígenas, son lugares con alta densidad policial y escasa presencia de violencia relacionada con el narcotráfico. Lo anterior no se traduce en que dichos municipios sean pacíficos; sin embargo, los delitos relacionados con secuestros, ventas de arma de fuego u otras actividades relacionadas con el narcotráfico tienen porcentajes muy bajos. Estos datos sirven para reflexionar sobre los cuerpos policiales municipales de usos y costumbres, los cuales son observados con resistencia por su enorme complejidad y su presunta debilidad.³ Por lo anterior, constituyen un campo de estudio obligado, pues los datos presentan lecciones importantes sobre cómo crear una comunidad política, donde se genere sentimiento de confianza y seguridad del espacio público y de la policía.

4. También, es pertinente considerar que diversas investigaciones en materia de seguridad han señalado que las políticas públicas de seguridad deben ser planteadas desde un enfoque local, pues de esta forma se puede observar, analizar y resolver los fenómenos delictivos con mayor eficacia. En este sentido el diseño, implementación y evaluación de dichas políticas públicas deben ser competencia de los gobiernos locales; como sucede en países como Reino Unido y Canadá, donde el diseño y la implementación de la política de seguridad pública se realiza desde el espacio político y territorial de la ciudad, lo que facilita la toma de decisiones para combatir y prevenir la inseguridad, la violencia y la delincuencia.⁴
5. Específicamente sobre el proceso de implementación un Mando Único Policial, se considera importante señalar que dicho proceso de implementación no se encuentra descrito con precisión en la iniciativa que se revisa. Sin embargo, de la lectura de los artículos que se propone reformar se puede advertir que en dicho proceso de implementación, es posible que las y los miembros de la

³ Alberto Díaz Cayeros, "Policía y seguridad Pública en Oaxaca: hacia una reforma basada en evidencia", en México Evalúa, disponible en <http://mexicoevalua.org/2015/01/policia-y-seguridad-publica-en-oaxaca-hacia-una-reforma-basada-en-evidencia/> (consultado: 23 de enero de 2015).

⁴ Rodrigo Elizarrarás, "Ciudades: hacia un nuevo enfoque de seguridad", en México Evalúa, disponible en <http://mexicoevalua.org/2014/11/ciudades-hacia-un-nuevo-enfoque-en-seguridad/> (consultado: 26 de enero de 2015).

policía municipal puedan ver vulnerados sus derechos laborales. Por tanto, se recomienda que, de implementarse el Mando Único Policial, se deberán crear estrategias de transición que contemplen el respeto y la garantía del derecho al trabajo, así como de los derechos laborales de los trabajadores del Estado, es decir, las y los policías municipales.

6. Es necesario señalar que, el debate sobre la eficiencia del establecimiento del Mando Único Policial para resolver el problema de seguridad pública que enfrenta México se encuentra en proceso y depende en gran medida la investigación previa que se realice sobre la inseguridad, la violencia y la delincuencia, así como de la situación que guarda la policía estatal y municipal de todo el territorio. Sin embargo, resulta pertinente destacar que independientemente de la conclusión a la que se llegue respecto del establecimiento del Mando Único Policial, es necesario considerar que existen opciones complementarias, que ya han sido implementadas, y que pueden servir al combate y prevención de la inseguridad, la violencia y la delincuencia.⁵

Algunos ejemplos podrían ser:

- a. La creación de policías intermunicipales o policías metropolitanas (como se implementa en Veracruz y Jalisco).
 - b. La creación de cuadrantes de responsabilidad que permite la cooperación y coordinación (como se practica en el Distrito Federal).
 - c. La prevención del crimen mediante el rediseño del espacio público.
 - d. La prevención del crimen mediante el rescate del espacio público (como lo impulsó Colombia en la Ciudad de Medellín).
7. Adicionalmente, es necesario señalar que la presente iniciativa no cuenta con un proceso de participación ciudadana, el cual garantice que diversas perspectivas de análisis fueron revisadas para la elaboración de la propuesta. La participación de la sociedad en general, así como de la sociedad civil organizada, especialistas en la materia y académicos, constituye una obligación del Estado, un pilar un gobierno democrático y resulta una acción necesaria por la trascendencia del tema; pues el problema de seguridad pública en México ha tenido como consecuencia graves violaciones a los derechos humanos de la población, por lo que las medidas que se implementen para combatirla causarán impactos directos en la vida de las personas que habitan y transitan el territorio nacional.

En este sentido, resulta de vital importancia que durante la construcción de la presente iniciativa se establezca un procedimiento público, transparente e inclusivo que genere espacios deliberativos, donde se expresen libremente las opiniones sobre la materia, de tal forma que se garantice efectivamente el

⁵ Alejandro Hope y Christian Cuéllar, "¿Qué hace segura una ciudad?", en IMCO, disponible en <http://imco.org.mx/seguridad/que-hace-segura-una-ciudad/> (consultado: 26 de enero de 2015).

*

derecho de participar⁶ activamente en la toma de decisiones de los asuntos públicos.⁷ Cabe mencionar que, el efectivo ejercicio del derecho de participación propicia el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo, y constituye un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar el resto de los derechos humanos.⁸

Por tanto, aun cuando se tiene en consideración que por la envergadura del problema de seguridad del país, se estima que la presente iniciativa sea promulgada lo antes posible, es necesario que se contemple una convocatoria abierta a diversos sectores de la sociedad que permita un debate informado, que provea a las y los legisladores de elementos útiles para la toma de decisiones.

Sobre la intervención de municipios infiltrados por el crimen organizado

8. El artículo 115, último párrafo, establece la posibilidad de que la Federación asuma de forma total o parcial las funciones de aquellos municipios donde se advierta que hay una infiltración del crimen organizado en la administración o ejecución de servicios públicos. Para determinar que dicha infiltración existe, el Fiscal General de la República deberá advertir los indicios suficientes y mediante el Secretario de Gobernación se solicitará la aprobación del Senado. El artículo establece que será una medida temporal que atienda a la Ley Reglamentaria.

Al respecto, es necesario establecer que la intervención de la Federación (total o parcial) a las funciones de algún municipio constituye una medida de excepción, pues elimina el sistema Federal y los niveles de gobierno bajo los cuales se encuentra organizada política y administrativamente la República mexicana; no obstante, dicha medida, por la naturaleza de los hechos y del contexto social, es una medida necesaria para hacer frente de forma eficaz a las situaciones de grave emergencia que ponen en peligro la subsistencia misma del Estado. Bajo esta perspectiva, es necesario que para la creación de dicha norma se considere el desarrollo teórico y jurisprudencial que regulan las normas relativas a las situaciones graves de conflictos internos o externos.

Se considera de vital importancia que se haga explícito dentro de la Constitución y en la Ley Reglamentaria que se propone, que dichas disposiciones tienen un carácter excepcional y temporal, por lo que no pueden estar dirigidas a destruir un Estado democrático para establecer un gobierno autoritario permanente, que en ese supuesto sería inconstitucional, y que por el simple hecho de encontrarse establecido en la constitución podría dar la

⁶Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 25; Convención Americana sobre derechos humanos, artículo 23.

⁷Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, Párrafo 147.

⁸Corte IDH. Caso ChitayNech y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010. Serie C No. 212, Párrafo 107.

aparición de legalidad.⁹ Al respecto, para la creación de disposiciones normativas de carácter excepcional, se considera necesario advertir los siguientes principios: a) de legalidad, para asegurar la preexistencia de normas que regulen el estado de excepción y los mecanismos de control tanto internos como internacionales para verificar su conformidad con dichas normas; b) De proclamación, para que se establezca públicamente la entrada en vigor del estado de excepción; d) De temporalidad, pues se requiere la fijación de un límite en el tiempo para evitar la indebida prolongación de la medida de excepción; e) De amenaza excepcional, de tal forma que se defina la naturaleza del peligro y los presupuestos de hecho que hacen necesaria la medida a causa de "circunstancias excepcionales"; f) De proporcionalidad, que sea estrictamente necesaria la adecuación que debe existir entre las medidas adoptadas y la gravedad de la crisis; g) De no discriminación con carácter de inderogable; h) De compatibilidad y complementariedad de las normas del derecho internacional público y del derecho internacional de los derechos humanos.¹⁰

9. En este sentido, como la disposición constitucional no lo hace, es necesario que la Ley Reglamentaria que se propone, desarrolle de forma detallada y explícita, como mínimo, el siguiente contenido:

- a. El carácter excepcional y temporal de la medida, de tal forma que se haga explícito que el único objeto de la misma es dar solución a la infiltración del crimen organizado en los municipios.
- b. Los supuestos de hecho que se considerarán para implementar la intervención a municipios, tanto para los casos en que se asuma totalmente las funciones del municipio, como en los casos parciales.
- c. El tiempo máximo que se tiene para dar solución a la situación que se busca erradicar, y los supuestos en que se cumpla con el objetivo antes del tiempo establecido.
- d. La controversia constitucional como mecanismo de revisión de la medida.

10. La iniciativa introduce una facultad discrecional por parte del Fiscal General de la República y el Secretario de Gobernación para decidir en qué casos se podrá solicitar al Senado de la República que la Federación asuma temporalmente, en forma total o parcial, las funciones del municipio; lo anterior debido a que la iniciativa refiere que el Fiscal al advertir una infiltración del crimen organizado en la administración o ejecución de servicios públicos municipales, "...lo comunicará al Secretario de Gobernación, para que, de estimarlo procedente, en forma conjunta, soliciten la aprobación del Senado de la República..."; en este sentido es conveniente definir criterios precisos que

⁹Fix Zamudio, Héctor, "Los Estados de excepción y la defensa de la Constitución", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, IJ UNAM, Número 111, Septiembre – diciembre 2004, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/111/art/art2.htm> (consultado: 26 de enero de 2015).

¹⁰Despouy, Leandro, *Los derechos humanos y los estados de excepción*, México, UNAM, 1999, pp. 25-45.

permitan dar certeza sobre los supuestos en los que esta disposición será aplicable.

Sobre la revisión judicial de la medida de intervención de la Federación en los municipios con infiltración del crimen organizado

11. El artículo 105, fracción I establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no podrá conocer, mediante controversias constitucionales, las normas relativas a la intervención de la Federación en los municipios a que se refiere el último párrafo de la fracción I del artículo 115 de la Constitución.

Al respecto, es necesario recordar que la intervención de la Federación en los municipios constituye una medida excepcional, que rompe con los esquemas de separación de niveles de gobierno establecidos en el sistema federal de organización política y administrativa. Se considera una medida excepcional por las situaciones de hecho que constituyen una emergencia y la necesidad de su aplicación. Sin embargo, no por las características anteriores, dichas medidas pueden realizarse bajo procedimientos arbitrarios o ilegales. Es por esta razón que en la mayoría de la experiencia constitucional latinoamericana, el decreto de una medida de excepción o emergencia la realiza el poder ejecutivo con validación del poder legislativo.

No obstante, diversos especialistas en el tema e incluso tribunales internacionales han señalado que los estados de emergencia no pueden traducirse en la suspensión del Estado de derecho, de tal forma que ciertas autoridades del Estado tengan poderes absolutos más allá de las condiciones a que tal medida excepcional legal está autorizada, ya que el principio de legalidad, las instituciones democráticas y el Estado de derecho son inseparables.¹¹ En este sentido se presenta la necesidad de garantizar la posibilidad de revisión judicial al decreto de intervención de la Federación en las funciones de cierto municipio, de tal forma que se abandone la consideración de que dichas medidas constituyen cuestiones estrictamente políticas, pues justamente la judicialización de las medidas de excepción representa una forma efectiva de evitar la arbitrariedad de las mismas. Así, la revisión judicial de la inconstitucionalidad de ciertas disposiciones legislativas resulta de vital importancia para las situaciones de excepción o emergencia, pues permite revisar la proporcionalidad de las medidas que se adoptarán por motivos del estado de excepción, así como la medida en que afectarán la normalidad constitucional y los derechos humanos.¹²

¹¹ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-6/86 La expresión "Leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos", 9 de mayo de 1986, párrafos 14 y 18.

¹² Fix-Zamudio, Héctor, "La protección procesal de los derechos humanos en América Latina y las situaciones de emergencia", *El Foro*, México, abril-junio de 1973, pp. 63-75 y 29-45.

Sobre el documento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público respecto al posible impacto presupuestario que pudiera tener la propuesta de reforma constitucional

12. El documento sobre el impacto presupuestario que realiza la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es vago y limitado, pues no presenta argumentos sólidos sobre los puntos que aborda, con respaldo en información que permita verificar las afirmaciones que realiza; y no realiza una proyección que presente los posibles escenarios que se podrán presentar en el ámbito presupuestario a causa de las reformas propuestas.

En este sentido, se observa que el documento en cuestión no realiza un análisis que permita proyectar la situación presupuestal bajo los supuestos en que se implementará la reforma constitucional, como el traslado del mando de las policías municipales al mando del estado en cuestión o el posible impacto que causará la homologación de la remuneración mínima. De igual forma, el documento en comento no se aventura a presentar un análisis sobre el posible impacto que causará la propuesta de reforma del último párrafo de la fracción I del artículo 115, bajo el argumento de desconocer la Ley Reglamentaria en la materia.

Por lo anterior, el presente documento no permite advertir, si es el caso, de las consecuencias negativas que podría ocasionar las propuestas de reforma en revisión, ni proporciona información alguna sobre este ámbito de la reforma. Por tanto, se insta a la SHCP a elaborar un documento que contenga información relevante tanto para el poder ejecutivo como para la población en general que de pie a un debate informado sobre las consecuencias presupuestales de la reforma en revisión.

Conclusiones:

- A. Previamente a la aprobación de la presente iniciativa de reforma, será necesario realizar un diagnóstico que identifique los diversos casos de violencia y de delincuencia en el territorio del país. Igualmente, se deberá realizar un estudio previo sobre la situación institucional que guarda tanto la policía municipal como la estatal.
- B. Se deberá realizar una estrategia de implementación del Mando Único Policial que garantice que se implementará con estricto apego a los derechos laborales de las y los policías.
- C. La presente iniciativa de reforma deberá estar acompañada de un estudio preliminar sobre los impactos presupuestarios que tendrá la implementación de la misma. De tal forma que se pueda advertir las posibles afectaciones negativas que la implementación del Mando Único Policial podría causar.

*

D. Sobre las modificaciones legislativas en materia penal, se considera necesario que éstas prevengan las posibles lagunas legales que se podrían suscitar, de tal forma que se eviten posibles violaciones a derechos humanos en la aplicación de dichas normas.

Lo anterior para su atenta consideración y con el ánimo de enriquecer la propuesta desde la perspectiva de los derechos humanos.

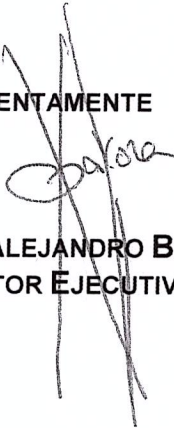
Adjunto al presente encontrará el anexo 1, el cual contiene un cuadro comparativo de los artículos que la iniciativa propone modificar.

Lo anterior para su atenta consideración, con el ánimo de enriquecer la propuesta desde la perspectiva de los derechos humanos.

Asimismo, le informo que estará en contacto con usted el Mtro. Christian José Rojas Rojas, Director de Interlocución Institucional y Legislativa de la CDHDF —al 52.29.56.00 extensión 2616—, para compartir cualquier comentario de esa H. Cámara, relacionado con este asunto.

Anexo documento.

ATENTAMENTE



MTRO. IGNACIO ALEJANDRO BAROZA RUIZ
DIRECTOR EJECUTIVO

ANEXO 1

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

Texto actual	Iniciativa de reforma	Comentarios a la iniciativa
<p>Artículo 21. La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, 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. Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre</p>	<p>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</p>	<p>En la redacción de la iniciativa de reforma se eliminó al Distrito Federal en lo referente a la función de prevención de los delitos.</p> <p>Se prevé la participación de los municipios en el diseño y ejecución de políticas públicas de prevención no policial de los delitos. Se incluye como parte de las bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública las reglas para la homologación de los criterios y procedimientos para la remuneración mínima, actualización y régimen disciplinario de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. Asimismo se hace alusión a las reglas para homologar los protocolos de actuación, operación y equipamiento para la eficaz función policial. El inciso g) de este artículo hace referencia a la obligación que tienen las instituciones policiales de las entidades federativas de actuar bajo el mando de las federales, en los casos que determine la ley.</p>

<p>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:</p> <p>a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.</p> <p>b) a d) ...</p> <p>e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.</p>	<p>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:</p> <p>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 desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación y las entidades federativas en el ámbito de sus respectivas atribuciones.</p> <p>b) a d) ...</p> <p>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.</p> <p>f) Las reglas para la homologación de los protocolos de actuación y operación, equipamiento y demás aspectos que permitan construir capacidades en todo el</p>	
--	--	--

	<p>país para la eficaz función policial.</p> <p>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.</p>	
<p>Artículo 73. ... I. a XX. XXI. Para expedir:</p> <p>a) Las leyes generales en materias de secuestro, trata de personas y delitos electorales, que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones.</p> <p>Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios;</p> <p>b) La legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse; así como legislar en materia de delincuencia organizada;</p> <p>c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común. Las autoridades federales podrán conocer de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el</p>	<p>Artículo 73. ... I. a XX. XXI. Para expedir:</p> <p>a) Las leyes que establezcan los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellas deban imponerse;</p> <p>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;</p> <p>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</p> <p>d) La ley general que distribuya competencias en materia penal para la investigación, persecución y sanción de los delitos con independencia de su</p>	<p>El inciso b) de la fracción XXI, contenía la referencia expresa de la facultad de legislar en materia de delincuencia organizada, dicha mención desaparece en la redacción actual de la iniciativa a la que ahora le corresponde el inciso a).</p> <p>El inciso b) de la iniciativa se refiere a las leyes generales que establecerán tipos penales y sanciones y que distribuirán competencia para su investigación, persecución y sanción. En este inciso también se establece la facultad de las legislaturas estatales de legislar sobre aquellas conductas que no estén tipificadas en dichas leyes.</p> <p>El inciso c) incorpora la facultad de legislar en materia de justicia penal para adolescentes.</p> <p>En el inciso d) se contempla la facultad de establecer la ley general que distribuya competencias para la investigación, persecución y sanción de los delitos con independencia de su fuero. La fracción XXIII señala la facultad para expedir leyes que definan la concurrencia de la Federación y entidades federativas; nuevamente se eliminó la referencia al Distrito Federal.</p>

*

<p>derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta. En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales;</p> <p>XXII...</p> <p>XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, 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.</p> <p>XXIV. a XXX. ...</p>	<p>fuero, incluyendo como mínimo los supuestos de conexidad, atracción, delegación y coordinación en esta materia.</p> <p>XXII...</p> <p>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.</p> <p>XXIV. a XXX. ...</p>	
<p>Artículo 104</p> <p>I. De los procedimientos relacionados con delitos del orden federal;</p> <p>II. a VIII. ...</p>	<p>Artículo 104</p> <p>I. De los procedimientos relacionados con delitos del orden federal y los que determinen las leyes generales correspondientes;</p> <p>II. a VIII. ...</p>	<p>En la fracción I se faculta a los tribunales de la federación a conocer de los procedimientos determinados en las leyes generales.</p>
<p>Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:</p> <p>I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:</p> <p>a) a I)</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>II. y III .</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p>Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la Ley reglamentaria de los asuntos siguientes:</p> <p>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:</p>	<p>Se exceptúa a la SCJN de que conozca de las controversias señaladas en el último párrafo de la fracción I del Artículo 115 constitucional relativo a la asunción temporal de las funciones del municipio por la Federación, en forma total o parcial, a causa de la infiltración del crimen organizado.</p>

*

	<p>a) a l)</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>II. y III .</p> <p>...</p> <p>...</p>	
<p>Artículo 115</p> <p>I. ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;</p> <p>II. ...</p> <p>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 policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias,</p>	<p>Artículo 115</p> <p>I. ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>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 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.</p> <p>II. ...</p> <p>Los ayuntamientos tendrán</p>	<p>Contempla el supuesto en el que la Federación puede asumir temporalmente, en forma total o parcial, las funciones del municipio, cuando 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.</p> <p>Cuando la asunción de funciones sea total la legislatura del Estado convocará a elecciones de conformidad con lo previsto en la Constitución.</p> <p>El inciso h) señala que los municipios tendrán a su cargo 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.</p> <p>En la fracción VII se establece que la seguridad de los municipios estará a cargo de los gobernadores de los estados.</p>

7

<p>procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.</p> <p>...</p> <p>a) a e) ...</p> <p>...</p> <p>III. ...</p> <p>a) a g) ...</p> <p>h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e</p> <p>i) ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>IV. a VI. ...</p> <p>VII. La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.</p> <p>VIII. a X. ...</p>	<p>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.</p> <p>...</p> <p>a) a e) ...</p> <p>...</p> <p>III. ...</p> <p>a) a g) ...</p> <p>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</p> <p>ii) ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>IV. a VI. ...</p> <p>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.</p> <p>VIII. a X. ...</p>	
---	---	--

*

<p>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. VIII. y IX. ...</p>	<p>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. ...</p>	<p>El segundo párrafo de la fracción VII señala que los Estados no podrán celebrar convenios con los municipios para que éstos asuman la prestación del servicio de seguridad pública.</p>
<p>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, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, 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</p>	<p>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</p>	<p>Se elimina de la fracción XIII, la referencia del Distrito Federal en el supuesto de separación de agentes del Ministerio Público, peritos y miembros de las instituciones policiales cuando no cumplan con los requisitos que las leyes señalen.</p> <p>Tampoco aparece mencionado el Distrito Federal en lo relativo a 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.</p>

4.

<p>resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido. Las autoridades del orden federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, 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. El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones.</p> <p>... XIII bis. y XIV</p>	<p>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.</p> <p>... XIII bis. y XIV</p>	
---	--	--

*