



ANÁLISIS TÉCNICO PRELIMINAR

No. Expediente: 0547-2PO1-13

I.- DATOS DE IDENTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

1. Nombre de la Iniciativa.	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Tema de la Iniciativa.	Seguridad Pública.
3. Nombre de quien presenta la Iniciativa.	Dip. Víctor Manuel Bautista López.
4. Grupo Parlamentario del Partido Político al que pertenece.	PRD.
5. Fecha de presentación ante el Pleno de la Cámara.	26 de febrero de 2013.
6. Fecha de publicación en la Gaceta Parlamentaria.	07 de febrero de 2013.
7. Turno a Comisión.	Puntos Constitucionales.

II.- SINOPSIS

Establecer que las acciones que favorecen la seguridad humana deberán: tener como eje central a la persona y contribuir al establecimiento de la seguridad ciudadana; asegurar el ejercicio de las libertades y derechos fundamentales; establecer espacios de participación social; asegurar la convivencia y solución pacífica de los conflictos interpersonales y sociales; erradicar la violencia; fortalecer las instituciones; y contribuir a la prevención e investigación de la comisión de delitos. Instruir a la autoridad administrativa a fin de que aplique los reglamentos gubernativos, de buena vecindad y buen gobierno. Facultar a la Federación, estados y municipios para emprender acciones tendientes para favorecer la seguridad de las personas. Especificar que, será competencia exclusiva de la Federación y los estados el establecimiento y operación de las instituciones de seguridad ciudadana; que los municipios en condiciones de cumplir el estándar para la operación que emitan las autoridades federales, podrán mantener bajo su mando corporaciones en su ámbito. Establecer que las instituciones de seguridad deberán organizarse bajo un modelo especializado en tres cuerpos generales: corporación científica para la persecución y resolución de delitos, en especial los vinculados a la delincuencia organizada y de alto



impacto social; corporación de presencia que atienda y resuelva problemas cotidianos de violencia doméstica y delincuencia situacional u ocasional que redoble las tareas de inhibición; y corporación militarizada, responsable de garantizar la tranquilidad, el orden público y la paz social al contar con las capacidades de reacción del Estado que las circunstancias impongan; (las dos primeras deberán ser de carácter civil, disciplinado y profesional, y la última corresponderá a la corporación bajo el mando de la Federación). Instruir la coordinación del Ministerio Público y las instituciones policiales de la Federación, los estados, el Distrito Federal y, de ser el caso, municipales y metropolitanas acreditadas para conformar el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Establecer las bases para integrar el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Facultar al Gobierno Federal, a fin de que sin necesidad de que se declare la desaparición de poderes, tome el mando de los cuerpos de seguridad ciudadana de los estados y municipios. Facultar a los gobernadores de los estados para nombrar y remover a funcionarios de las corporaciones de seguridad ciudadana en los estados.



III.- ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD.

El derecho de iniciativa se fundamenta en la fracción II del artículo 71 y la facultad del Congreso de la Unión para legislar en la materia se sustenta en la fracción XXX del artículo 73, en relación con el artículo 135, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

IV.- ANÁLISIS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

En la parte relativa al texto legal que se propone, se sugiere lo siguiente:

- Incluir el fundamento legal en que se sustenta la facultad del Congreso para legislar en la materia de que se trata.
- De acuerdo con las reglas de técnica legislativa, así como con la integración actual del precepto que se busca reformar, utilizar puntos suspensivos para aquellos apartados cuyo contenido subsiste integralmente (evitando reproducir textualmente).

La iniciativa cumple en general con los requisitos formales que se exigen en la práctica parlamentaria y que son los siguientes:

Ser formulada por escrito, tener un título, contener el nombre y firma de la persona que presenta la iniciativa, una parte expositiva de motivos, el texto legal que se propone, el artículo transitorio que señala la entrada en vigor, la fecha de elaboración y ser publicada en la Gaceta Parlamentaria.



V.- CUADRO COMPARATIVO DEL TEXTO VIGENTE Y DEL TEXTO QUE SE PROPONE

TEXTO VIGENTE

**CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

TEXTO QUE SE PROPONE

Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones a los artículos 21, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para crear el mando único de funcionarios encargado de hacer cumplir la ley en los estados parte de la federación

Artículo Único. Se reforma el artículo 21 en sus párrafos cuarto, quinto, noveno, décimo, en su inciso a) y e), el 115 en su fracción II párrafo segundo, fracción III en su inciso h) y en su párrafo tercero, fracción VII en su primer párrafo, y se adiciona al artículo 21 un primer párrafo recorriéndose los subsecuentes, cuatro párrafos entre el que sustituye al actual noveno y el décimo, dos incisos que se identificarán como b y c recorriéndose los siguientes, al 115 en su fracción III un inciso i recorriéndose el actual y a la fracción VII un segundo párrafo recorriéndose el vigente; al 116 en su fracción VII dos párrafos finales y dos incisos, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 21. Las acciones tendientes a favorecer la seguridad humana tendrán como eje central a la persona y, por ende, contribuirán al establecimiento de la seguridad ciudadana, la cual tiene por objeto protegerlas; asegurar el ejercicio de sus libertades y derechos fundamentales; establecer espacios de participación social corresponsable y armónica; asegurar la convivencia y la solución pacífica de los conflictos interpersonales y sociales; erradicar la violencia; fortalecer a las instituciones, y propiciar condiciones durables que les permitan desarrollar sus capacidades, en un ambiente de paz,



tolerancia y democracia. Del mismo modo, contribuirá a la prevención e investigación de la comisión de delitos y faltas.

La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.

La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.

...
...
Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por *las infracciones* de los reglamentos gubernativos y *de policía*, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor de los reglamentos gubernativos y *de policía* fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

...

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de los reglamentos gubernativos, **de buena vecindad y buen gobierno, favoreciendo la adopción de medios alternativos en la solución de conflictos y, en su caso, la imposición** de sanciones por **su infracción**, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas. **Los gobiernos municipales se auxiliarán, para tal efecto, de la policía administrativa.**

Si el infractor de los reglamentos gubernativos, **de buena vecindad y buen gobierno** fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se



...

...

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.

No tiene correlativo

imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley.

El Ejecutivo federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

Para garantizar plenamente la seguridad humana, la federación, el estado y los municipios emprenderán acciones tendientes para favorecer la seguridad de las personas contra amenazas crónicas y favorecer plenamente la dignidad de las personas, a través de la ejecución de políticas generales en materia económica, educativa, social, cultural, de política urbana, entre otras, orientadas a combatir las causas que generan riesgos, la comisión de delitos y conductas antisociales y prevenirlas.

Para ello es indispensable favorecer la seguridad ciudadana a través del desarrollo de las políticas de inhibición de los delitos y reacción inmediata y oportuna; la investigación y persecución para procurar el cumplimiento de la ley, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de las disposiciones aplicables dentro del marco de competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad tendrá como misión salvaguardar la integridad de las personas, proteger el libre ejercicio de los derechos, libertades, el patrimonio, garantizar la seguridad ciudadana y preservar el orden y la paz públicos.



No tiene correlativo

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 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) 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.

Se regirán por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez, corresponsabilidad, subsidiariedad y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

Será competencia exclusiva de la federación y los estados el establecimiento y operación de las instituciones de seguridad ciudadana integradas con funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Los municipios que estén en condiciones de cumplir el estándar para la operación, que al respecto emitan las autoridades federales, podrán mantener bajo su mando corporaciones en la jurisdicción municipal o metropolitana de conformidad con los procedimientos que al respecto determinen las leyes en la materia, siempre y cuando garanticen los recursos presupuestales suficientes para homologar los ingresos, formación, continuidad y organización en términos de los estándares que precisen las disposiciones en la materia.

Las instituciones de seguridad se **organizarán bajo un modelo especializado en tres cuerpos generales:**

A) Corporación científica para la persecución y coadyuvar en la resolución de delitos, en especial aquellos vinculados a la delincuencia organizada y de alto impacto social.



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

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

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

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.*

No tiene correlativo

B) **Corporación de presencia que atienda y resuelva problemas cotidianos de violencia doméstica y delincuencia situacional u ocasional que redoble las tareas de inhibición.**

C) **Corporación militarizada, responsable de garantizar la tranquilidad y orden público y la paz social al contar con las capacidades de reacción del Estado que las circunstancias impongan de manera excepcional.**

Las dos primeras serán de carácter civil, disciplinado y profesional, la referida en el inciso c) corresponderá a la corporación bajo el mando de la federación . El Ministerio Público y las instituciones policiales de la federación, los estados, el Distrito Federal y, de ser el caso, municipales y metropolitanas acreditadas , 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) **La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad ciudadana . La**



No tiene correlativo

operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios que asuman dicha función en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

b) La regulación del sistema de desarrollo institucional, las condiciones objetivas del mismo y el procedimiento para la acreditación de las instituciones conformadas por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

c) Los supuestos en los cuales las corporaciones federales deban asumir el mando y la conducción de las corporaciones estatales y los procedimientos correspondientes para hacerlo, así como los supuestos y los procedimientos en los cuales las instituciones de seguridad ciudadana estatales asuman la conducción de las municipales o metropolitanas acreditadas, cuando alguna de ellas incumplan con las condiciones objetivas de desarrollo institucional, los fines propios de las seguridad o no alcance el estándar determinado en las disposiciones aplicables para la prestación de dicho servicio público; así como aquéllos en los que los mandos federales dirijan operativamente a dichas instituciones policiales en la reacción inmediata en contra de delitos.

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

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



Artículo 115. ...

I. ...

...

...

...

...

II. ...

No tiene correlativo

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

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

...

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

...

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán



No tiene correlativo

...

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) a e) ...

...

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) a g) ...

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

No tiene correlativo

i) ...

expedir las legislaturas de los estados, los bandos de buena vecindad y buen 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.

...

III. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) a g) ...

h) policía administrativa;

i) En su caso y una vez aprobada la asunción de funciones de acuerdo con el procedimiento que las leyes determinen, de seguridad ciudadana, en los términos del artículo 21 de esta Constitución; y

j) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así



...

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

...

IV. a VI. ...

como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivas. Asimismo, cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, para que se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio **o para solicitar a las legislaturas de los estados, previo acuerdo con los titulares del Poder Ejecutivo de las entidades, la asunción y prestación del servicio de seguridad ciudadana .**

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

...



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.

...

VIII. ...

...

VII. La policía administrativa tendrá como finalidad preservar la seguridad al interior y exterior de los edificios públicos del gobierno municipal y de sus organismos públicos descentralizados, en instituciones educativas ubicadas en la jurisdicción municipal, así como la salvaguarda de los funcionarios y la conservación del orden en los eventos públicos. Auxiliará a las autoridades administrativas en la ejecución de sus atribuciones. Estará al mando del presidente municipal en los términos de la ley de seguridad del estado.

El gobierno federal, sin necesidad de que se declare la desaparición de poderes, podrá tomar el mando de los cuerpos de seguridad ciudadana de los estados y los Gobiernos de los Estados, de ser el caso, de los municipios que cuenten con ellos y que sean diferentes a la policía administrativa, en caso de inobservancia de normas y tratados internacionales o bien de peligro grave para la incolumidad y seguridad ciudadana o cuando así lo exija la salvaguarda de los niveles básicos de las prestaciones relativas a los derechos civiles, políticos y sociales.

La ley establecerá los procedimientos destinados a garantizar que las funciones sustitutivas se ejerzan con observancia de los principios de subsidiariedad, del de colaboración leal y respeto a las formas democráticas de gobierno.

El Ejecutivo federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;

...



IX. y X. ...

Artículo 116. ...

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

I. a VI. ...

VII. ...

...

No tiene correlativo

Artículo 116. ...

VII. ...

El mando de las corporaciones de seguridad ciudadana en los estados recae en el gobernador del estado, con excepción de las que por acuerdo de las legislaturas de los estados se hayan transferido a los municipios.

El mandato y funcionamiento de las instituciones integradas por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en el ámbito estatal observará, a demás de lo dispuesto en el artículo 21 de esta Constitución, los siguientes aspectos:

a) El titular será nombrado y removido libremente por el gobernador.

b) El gobernador deberá garantizar en todo momento la seguridad ciudadana en su estado y deberá atender los requerimientos que en la materia le formulen los presidentes municipales.



Artículos Transitorios

Primero. Publíquese el presente decreto en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El presente decreto entrará en vigor a los ciento veinte días de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Tercero. El Congreso de la Unión expedirá y reformará las leyes necesarias para armonizar las disposiciones contenidas en el presente decreto dentro del plazo contemplado en el artículo anterior.

Cuarto. Los estados adecuarán sus disposiciones legales dentro del plazo contemplado en el artículo segundo transitorio del presente decreto.

Quinto. La Secretaría de Gobernación emitirá, dentro del plazo de los ciento veinte días a que refiere el segundo transitorio del presente decreto, la norma oficial para estandarizar la prestación del servicio de seguridad ciudadana.

Sexto. Los ayuntamientos, en un plazo de treinta días contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, emitirán un acuerdo mediante el cual determinen si se encuentran en condiciones de cumplir con las disposiciones contenidas en la norma oficial que emita la Secretaría de Gobernación para estandarizar la prestación del servicio de seguridad ciudadana, el cual será sometido para su ratificación a las Legislaturas de los Estados, en un plazo que no excederá los treinta días.

Séptimo. Cuando los ayuntamientos no hagan del conocimiento



de las legislaturas, el acuerdo a que refiere el artículo anterior, dentro del plazo señalado, se entenderá que no están en condiciones de prestar directamente el servicio de seguridad ciudadana e iniciará de inmediato la transferencia del mismo al Estado.

Octavo. Se tendrá por autorizado el acuerdo que emitan los Ayuntamientos a que hace referencia el artículo sexto transitorio del presente decreto, si éste no se resuelve en el plazo que establece dicho dispositivo.

Noveno. Los recursos humanos, financieros y materiales de las policías de los municipios, que no vayan a prestar ellos mismos el servicio de seguridad ciudadana, pasarán a sus respectivos gobiernos estatales. Los elementos de seguridad deberán cumplir los requisitos de permanencia que establezca la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y las leyes locales sobre la materia, en los plazos que dichas normas establezcan.

Décimo. El gobierno federal y los de los estados establecerán mecanismos para facilitar que los miembros de las policías municipales cumplan con los requisitos de instrucción y educación que refiere la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en los plazos que ella determina.

Undécimo. Se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo dispuesto en el presente decreto.