

**DE LOS DIPUTADOS YOLANDA DE LA TORRE VALDEZ, RICARDO ARMANDO REBOLLO MENDOZA, JOSÉ RICARDO LÓPEZ PESCADOR, ÓSCAR GARCÍA BARRÓN Y PEDRO ÁVILA NEVAREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, LA QUE CONTIENE PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 21, PÁRRAFO DÉCIMO E INCISO A), 115, FRACCIONES III, INCISO H) Y VII Y ADICIONA UN PÁRRAFO FINAL A LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

En ejercicio de la facultad que nos conceden los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 55, fracción II del Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; los diputados federales por Durango del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional a la LXI Legislatura sometemos a consideración del Pleno de Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, la iniciativa con proyecto de DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 21, PÁRRAFO DÉCIMO E INCISO A), 115, FRACCIONES III, INCISO H) Y VII, Y ADICIONA UN PÁRRAFO FINAL A LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 116, TODOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, en virtud de la siguiente:

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:**

En los últimos años la inseguridad pública en el país ha experimentado un incremento de violencia; si bien es cierto que el número de denuncias presentadas no ha tenido un aumento sustancial desde el año de 1996, también lo es que los ciudadanos del país tienen una percepción de inseguridad pública derivado de que la delincuencia ha asumido actitudes y acciones más violentas y, en algunos casos, la incidencia delictiva de alto impacto se ha incrementado en ciertas entidades federativas del país.

Por ello, se hace indispensable repensar el sistema de seguridad pública para adecuarlo a las circunstancias actuales y a las necesidades de la prestación del servicio público de policía. El dieciocho de junio de dos mil ocho se publicaron en el Diario Oficial de la Federación reformas al artículo 21 y a la fracción VII del numeral 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En el primer caso, se modificaron las bases de un nuevo Sistema Nacional de Seguridad Pública con el objeto de crear nuevos mecanismos de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios del país. En el segundo caso, se reiteró que la policía preventiva estará bajo el mando del presidente municipal, pero se adicionó que ello tendría que ser en los términos de la Ley de Seguridad Pública Local respectiva; esto es, se dio facultad expresa a los Congresos Estatales para establecer límites, requisitos y procedimientos mínimos a los presidentes municipales con respecto del nombramiento y operación de las policías preventivas, como se aprecia de la parte respectiva del dictamen que dio origen a la reforma en el que se dice: *“Para efectos de dar congruencia al sistema, se propone una reforma adicional al texto del artículo 115, en su fracción VII, para especificar que será una ley de las legislaturas de los estados la que regirá a las policías preventivas, con el propósito de que exista un mínimo de homologación, al menos al interior de cada uno.”*

La intención de estas reformas era tratar de homologar la actuación, procedimientos, sistemas y mecanismos de operación de las más de dos mil veinte policías municipales que hoy operan en el país, y buscar formas más adecuadas de coordinación. Para tal efecto, el Congreso de la Unión expidió la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que prevé bases para intentar lograr el objetivo de la reforma constitucional. Sin embargo, es importante señalar que dada la debilidad institucional de las policías municipales, las nuevas formas de operación de la delincuencia organizada que comete tanto delitos del orden federal como del orden local, como lo serían homicidios, secuestros, violaciones y otros, debemos repensar en rediseñar la operación y la distribución de competencias de las policías preventivas del país, que es precisamente lo que pretende esta iniciativa.

En efecto, el orden municipal es la base de la construcción de nuestro federalismo. El ayuntamiento fue uno de las principales luchas de los constituyentes del siglo XIX, y se consolidó primordialmente en las Constituciones de 1824 y 1857; nuestro constituyente de 1917, siguió esa perspectiva y, consideramos, que el federalismo tiene que prevalecer como la forma básica y fundamental de organización de nuestro sistema político republicano y federal. Sin embargo, las facultades que se entregaron a los municipios en las citadas constituciones respondían a las

condiciones sociales, económicas y de comunicación de aquellas épocas, por lo que es válido repensar la distribución de competencias que se tienen entre los municipios y los Estados.

En el caso de las policías preventivas estas fueron creadas para mantener el orden cívico y no manifestaciones del crimen, ni común y mucho menos organizado. En aquellas épocas las comunicaciones terrestres eran limitadas y la interrelación entre los distintos núcleos poblacionales de municipios separados era mínima en comparación con la dinámica social y comercial actual; por ello, las policías municipales se construyeron sobre la base de aplicar los bandos de policía y buen gobierno, y no de prevenir fenómenos delictivos complejos como los que hoy presenta la delincuencia organizada; se capacitaron por años para tratar de mantener un comportamiento cívico adecuado, en cuanto al respeto del tránsito, la no ingesta de bebidas embriagantes, el mantenimiento de la limpieza y otras conductas que lesionan los bandos municipales de policía y buen gobierno; pero nunca se capacitaron para generar inteligencia, analizar grupos delictivos, georreferenciar el delito, vincular la operación y los modus operandi similares cometidos en distintas áreas del propio municipio y en otros municipios del mismo estado, o incluso, en distintos estados; es decir, nunca se conformaron para hacer frente a los fenómenos delictivos que hoy utilizan las vías de comunicación y los espacios territoriales de todos los Estados y de prácticamente todos los municipios. Por ello, hay células delictivas regionales, estatales y nacionales que sobrepasan las capacidades de las policías municipales, pero considerando que éstas representan el 39% del total de la fuerza policial del país con 159,734 elementos operativos, resulta imprescindible integrarlos a las nuevas estrategias nacionales y estatales de combate al delito, cosa que no se puede realizar si siguen bajo el mando de los municipios, con una visión exclusivamente local, y con la intención, insistimos, de mantener un orden cívico y no en la lógica de sumar capacidades, recopilar información criminal, concentrarla, analizarla y explotarla, mediante procesos de inteligencia y prevención mucho más complejos que los que tienen determinados. En suma, necesitamos un nuevo modelo policial en el país que sea más eficiente.

La incapacidad de las policías municipales derivó en la creación, no hace muchos años, de policías estatales, atendiendo a la realidad de que se necesita una visión más global del fenómeno delictivo y una interrelación con los órganos encargados de la procuración de justicia, instituciones de orden estatal, que difícilmente pueden lograr las policías municipales. Es decir, mientras la prevención del delito se dejó al ámbito municipal, la investigación se concentra en un solo órgano estatal, y dada la operación actual del crimen los insumos de la investigación criminal tienen que ser fundamentales para establecer las directrices de la prevención policial, cosa muy compleja si consideramos que dependen de dos niveles de gobierno distintos, y que mientras la investigación en una entidad la realiza un órgano, la prevención la realizan tantas policías como municipios haya en un estado, salvo algunas excepciones en donde la debilidad institucional y presupuestal municipal ni siquiera les permite contar con órganos de policía.

Por ello, se considera que la dispersión de mandos y, como consecuencia, de recursos humanos, financieros y materiales, en más de dos mil veinte policías preventivas, no suman a la construcción del orden público y la paz social que se requieren en la actualidad. Es evidente que la Constitución dice que debe existir coordinación, sin embargo, nadie puede poner en duda que es mucho menos complejo poner de acuerdo a treinta y tres responsables de la seguridad pública (gobernadores, Jefe de Gobierno del Distrito Federal y Presidente de la República), que generar acuerdos y homologar procedimientos si intentamos generar consensos con dos mil veinte mandos de policía.

Esta dispersión de mandos implica también la falta de identidad de la sociedad con su policía, porque tienen vestimentas distintas, patrullas distintas y procedimientos de operación muy diversos; pero lo más importante es que generan problemas de coordinación y abren espacios al delito, pues se tienen medios de comunicación con frecuencias diversas, muchas veces incompatibles unas con otras, no se recopila información, las pocas municipales que si lo hacen no lo comparten con las demás municipales, el equipamiento, los salarios y las prestaciones son diversas según sea el municipio, y los perfiles de formación son distintos, aunque a últimas fechas se está pretendiendo homologar dichos perfiles.

De continuar con el esquema de policías municipales difícilmente podremos avanzar en la construcción de un nuevo modelo policial, moderno, eficiente, transparente, capacitado, y que represente un proyecto de vida a sus

integrantes que los aleje de la corrupción y los abusos del poder. No cabe duda que la dispersión y las distintas formas de capacitación, control, evaluación y operación, así como el reducido número de integrantes en muchas corporaciones policiales municipales, hace que éstas sean más proclives a la infiltración del crimen y a la violación del derecho que deberían estar dispuestos a proteger.

Por supuesto que también la desaparición de las policías municipales para concentrarlas en cuerpos estatales permite una mejor operación en los municipios que son núcleos poblacionales metropolitanos compartidos. En efecto, en ocasiones en un solo núcleo poblacional hay dos o más mandos de policías; en Durango sucede con Gómez Palacio y Lerdo; en Nuevo León con su zona metropolitana, lo mismo que en el Estado de México con las zonas conurbadas a su capital y al Distrito Federal, por poner sólo algunos ejemplos; así las cosas, de contar con policías estatales a las que se sumen los recursos humanos, financieros, materiales, la operación en esas zonas metropolitanas sería más eficiente y de mejor respuesta.

Algunos datos respecto a la debilidad institucional de las policías municipales, que son base firme para proceder a su desaparición son los siguientes: a) Representan el 39% del total de la fuerza policial con sus 159,734 elementos, por lo que son 5 veces más grandes que toda la policía federal que cuenta con 7.88% y 32,264 elementos, por lo que bajo un solo mando orgánica y con nuevos procedimientos se convertirían en un gran activo para la seguridad pública del país; b) De los 2,439 municipios en 417 no hay policía municipal, que como dato son más seguros que en donde si las hay; por ello, hay 2,022 corporaciones municipales de policía, lo que como se ha visto representa una dispersión y una falta de lógica institucional; b) Sólo 12 de los 31 estados tienen en todos sus municipios policía; c) el 52.4% de las corporaciones municipales tienen menos de 20 elementos, que divididos en turnos de 24 horas, implicaría que diario tienen menos de 10 elementos en activo. 206 municipios tienen de 1 a 5 elementos; 328 municipios de 6 a 10 elementos; 295 municipios de 11 a 15 elementos y 231 de 16 a 20 elementos; d) De las 2,022 policías municipales, más del 25% se encuentran en 25 municipios (5 de ellos en el Estado de México, 2 de Chihuahua, 2 de Baja California y una de otros 12 estados); e) De los 2022 municipios del país, en 412 (20.4%) los policías ganan menos de 1,000 (mil pesos) al mes; en 819 ganan entre 1,000 (mil) y 4,000 (cuatro mil) pesos mensuales; en 777 ganan entre 4,000 (cuatro mil) y 10,000 (diez mil) y sólo en 14 municipios ganan más de 10,000 pesos mensuales.; f) De los policías municipales 1.9% es analfabeta, 68.3% es de educación básica; 25.2% es de educación media superior y sólo 4.5% tiene educación superior. Es decir, el 70% no cuenta con los requisitos para ser policía de prevención en términos de lo dispuesto por el artículo 88, apartado A), fracción IV, inciso b) de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Debemos llamar la atención en este punto de suma gravedad: más de 112,133 elementos de policía municipal no cubre los requisitos de educación establecidos por la nueva Ley General en cita, lo que representa un serio problema de legalidad y operación a futuro.

Por todas las razones expuestas, es que se considera indispensable un rediseño en el sistema policial del país, bajo un nuevo modelo basado en la generación de inteligencia, el uso adecuado de los recursos, la profesionalización y la capacitación, la movilidad en la operación y la generación de identidad con la ciudadanía. Para lograrlo esta legislatura considera lógica, prudente y necesaria una reforma constitucional que desaparezca las policías municipales y las concentre en los treinta y un Estados Libres y Soberanos de la República Mexicana, a efecto de que bajo un solo mando estatal se puedan modificar los esquemas y cumplir con los principios y fines de la nueva Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, es decir, con una policía profesional y que garantice el orden y la paz pública que demandan todos los mexicanos. Por lo anterior, nos permitimos someter a consideración del Honorable Congreso de la Unión el siguiente:

## **PROYECTO DE DECRETO**

**ARTÍCULO ÚNICO.-** Se reforman los artículos 21, párrafo décimo e inciso a), 115, fracciones III inciso h) y VII, y se adiciona un párrafo final a la fracción I del artículo 116, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 21.....**

.....

.....

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

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de la Federación, los Estados y el Distrito Federal 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 y los Estados.

- b) ...
- c) ...
- d) ...
- e) ...

## **Título Quinto** **De los Estados de la Federación y del Distrito Federal**

**Artículo 115. ...**

- I. ...**
- II. ...**

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

- a) ...
- b) ...
- c) ...
- d)...
- e)....
- f)....
- g) ...
- h) Prevención del delito, hecha excepción de las funciones de policía; e

1. ...

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

**IV. ...**

**V. ....**

**VI. ...**

**VII. El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;**

**VIII. ...**

**IX. Derogada.**

**X. Derogada.**

**Artículo 116. ...**

...  
**I. ...**  
...  
...  
...  
**a) ...**  
**b) ...**  
....

Los gobernadores serán encargados de la seguridad pública y tendrán bajo su mando a la policía preventiva, de tránsito y vialidad.

**II. ...**  
**III. ...**  
**IV. ...**  
**V. ...**  
**VI. ...**  
**VII. ...**

#### **ARTÍCULOS TRANSITORIOS.**

**Primero.-** El presente Decreto entrará en vigor al año de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo.-** El Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados y del Distrito Federal deberán hacer las reformas necesarias para instrumentar el presente Decreto.

**Tercero.-** Los recursos humanos, financieros y materiales de las policías de los municipios pasarán a sus respectivos gobiernos estatales. Los recursos humanos 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.

**Cuarto.-** El Gobierno Federal y 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.

**Palacio Legislativo de San Lázaro a 21 de Mayo de 2010.**

**Dip. Yolanda de la Torre Valdez**

**Dip. Ricardo Armando Rebollo Mendoza**

**Dip. José Ricardo López Pescador**

**Dip. Óscar García Barrón**

**Dip. Pedro Ávila Nevárez**