

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 21, 115 Y 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA.

Los que suscriben, **Federico Döring Casar, Andrés Galván Rivas**, Senadores integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 8, Apartado 1, fracción I y 164 Apartado 1 del Reglamento del Senado de la República, someten a la Consideración del Pleno de esta Cámara de Senadores la siguiente Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma los artículos 21, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Los derechos fundamentales, imponen obligaciones para las autoridades de todos los niveles y órdenes de gobierno que bajo cualquier circunstancia deben respetarlos y más aún hacerlos efectivos.

Los factores que vulneran a los individuos en sus derechos fundamentales y la necesidad de hacer frente a los riesgos que actualmente está viviendo la sociedad mexicana en todos los sectores, exigen que se asuma un nuevo papel por parte del Estado.

En tal virtud, la seguridad pública se ha vuelto uno de los reclamos sociales más sentidos en las últimas décadas, pues se relaciona directamente con el respeto y ejercicio de los derechos humanos, por ello al ser una garantía constitucional debe estar reforzada por instituciones sólidas y un sistema detallado de su estructura y organización.

La seguridad pública se concibe como elemento indispensable en la existencia y permanencia de condiciones de vida social que auspician razonablemente el desarrollo individual y colectivo, lo cual implica certeza y positividad de las obligaciones y derechos de los ciudadanos.

La forma de Gobierno que tiene nuestro país como República Federal, definitivamente ha suscitado problemas claramente identificados en los rubros de seguridad y justicia, que frenan la adopción de medidas verdaderamente nacionales y articuladas con criterios uniformes.

De ahí que la presente propuesta, pretende establecer un nuevo mecanismo de coordinación, subsidiariedad y solidaridad en materia de seguridad pública en los tres órdenes de gobierno para garantizar una reacción inmediata, oportuna y eficaz de las policías ante fenómenos sociales que perjudiquen a la sociedad.

La iniciativa que se propone, busca fortalecer la coordinación en los distintos órdenes de gobierno con la finalidad de atender las demandas de seguridad pública de la población y constituye un factor estratégico de gran impacto en los gobiernos, toda vez que con la misma se pretenden optimizar el uso de los recursos que se transfieren en los proyectos de Seguridad Pública, encaminados a alcanzar la profesionalización permanente y dignificar la estructura de las corporaciones policiacas.

La reorganización de la estructura de las corporaciones policiacas garantizará la eficacia de los principios constitucionales de actuación policial, es decir: legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez; principios que obligan a hacer de la función policial un proyecto de vida.

En tal sentido se pretende reformar el artículo 21 constitucional para señalar, entre otras cosas, que las instituciones de seguridad que deben coordinarse entre sí para cumplir los fines y objetivos de la seguridad pública y que conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública serán las de la Federación, Estados, Distrito Federal y aquella policía municipal acreditada, es decir, se establece la limitante en la coordinación a la policía municipal que no se haya acreditado en los términos que señala la propia constitución y en su caso la ley.

Se incluyen como principios que rigen la actuación de las instituciones de seguridad pública los de cooperación y auxilio solidario, para garantizar que cualquier intervención que exista en materia de seguridad pública sea coordinada, es decir que exista una verdadera articulación institucional con fines y objetivos claros para cada institución en los distintos niveles y ordenes de gobierno. El principio de auxilio solidario para garantizar que la autoridad superior aplicarán los elementos con que cuenta para restablecer el orden y con el fin de evitar que una entidad o municipio caiga en anarquía.

Dentro de las bases mínimas del Sistema Nacional de Seguridad, se propone regular la intervención y ocupación del mando único policial en auxilio solidario y cooperación entre las autoridades de seguridad pública y en su caso de la municipal certificada, con lo que se da certeza jurídica a dicha acción.

Asimismo, se propone que la operación y desarrollo de las acciones correspondientes a la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública será competencia del Consejo Nacional de Seguridad Pública, como autoridad en el tema y no como actualmente lo señala la constitución que estará a cargo de la Federación, el Distrito Federal, Estados y Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias.

En otro orden de ideas, en el mismo artículo 21 se busca establecer un mecanismo de control a través del propio Sistema Nacional de Seguridad Pública, y elevar a rango constitucional el Consejo Nacional de Seguridad que será presidido por el Presidente de la República y se integre por los titulares de las instituciones de seguridad pública, los Gobernadores de los estados y el jefe de gobierno del distrito federal, pero además se establece que contará con un Secretariado Ejecutivo. Dicho Secretariado será el órgano técnico, de ejecución, de evaluación y vigilancia y estará integrado por un presidente ejecutivo y ocho secretarios que serán designados a propuesta de instituciones públicas de educación superior para luego ser electos por el Senado, en la forma y términos que determine la ley.

La pretensión de que el Consejo cuente con un Secretariado Ejecutivo como órgano técnico integrado por ciudadanos que cumplan como requisito no haber pertenecido a alguna corporación policial y ser mayores de 35 años es garantizar que la actividad, facultades y atribuciones del propio Consejo serán imparciales, transparentes y profesionales. Además se establece expresamente que el Secretariado tendrá además de las atribuciones que le señale la ley, la de realizar estudios de control de confianza de los tres órdenes de gobierno, pues es un elemento indispensable para dar respaldo a la actuación de las autoridades en la materia, pero también ha sido un reclamo constante de la sociedad que hoy será atendido.

Es imprescindible que el Consejo de Seguridad Pública esté integrado justamente por las autoridades responsables de la seguridad pública, pues se estará generando una rearticulación institucional nacional, se dictarán lineamientos eficaces, se generarán contrapesos, así como vigilancia y observación de las medidas en las que facultades en las que el mismo Consejo sea autoridad.

También se proponen que el Consejo Nacional sea autoridad única y se señalan facultades específicas que, por supuesto podrán ser ampliadas por la ley, dichas facultades serán de vigilancia y seguimiento al cumplimiento de las bases para la adecuada coordinación en materia de seguridad pública; establecer los procedimientos para la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública; certificar a las policías municipales o metropolitanas, conforme lo establezca la ley; revisar y acordar por mayoría simple los supuestos en los cuales la policía federal y la estatal asuman la conducción del mando único temporal en auxilio solidario y cooperación entre las autoridades de seguridad pública federal, estatal y en su caso de la municipal certificada y si procede, emitir recomendaciones que serán atendidas inmediatamente; vigilar la actuación de los titulares de instituciones de seguridad pública federales, en materia de seguridad pública, y en su caso emitir recomendaciones que deberán ser atendidas inmediatamente; supervisar a los Gobernadores de los Estados, en materia de seguridad pública así como en el mando de las policías municipales o metropolitanas acreditadas y en su caso emitir recomendaciones que deberán atenderlas inmediatamente; supervisar la aplicación de los recursos asignados en materia de seguridad pública y las demás que establezca la ley de la materia; y las que la propia Ley le señale.

Asimismo, se pretende que el Consejo presente un informe al Congreso de la Unión a más tardar la segunda semana de septiembre de cada año, sobre el cumplimiento de las bases mínimas del Sistema Nacional de Seguridad, de sus funciones y las demás que establezca la ley, con lo que se garantiza no sólo la transparencia, sino además la participación directa del Poder Legislativo en su función de vigilancia y fiscalización que corresponda.

Circunstancias como la ausencia de condiciones propias y la incapacidad de las fuerzas políticas para garantizar y alcanzar los consensos necesarios, demandan soluciones legislativas e institucionales, nuestro país requiere un marco constitucional pertinente y de una adecuada coordinación entre los distintos niveles y ordenes de gobierno que permitan prever y hacer frente a situaciones de seguridad nacional, que garanticen el bienestar y la integridad física de la población.

En este orden de ideas, se reforma el artículo 115 para que los Municipios tengan la facultad de expedir únicamente bandos de gobierno, ya no de policía, puesto que ésta estará a cargo del Gobierno del Estado. Sin embargo y ante la realidad de que muchos municipios contarán muy seguramente con policía certificada se establece que los municipios podrán realizar específicamente convenios con su Estado para ejercer coordinadamente determinadas funciones en materia de seguridad pública que atiendan las características propias del municipio, es decir, a la mejor se trata de un municipio urbano o rural, quizá indígena, alguno con alta actividad industrial, etc., características que el Gobernador como mando supremo deberá atender en razón a los convenios que tenga con el municipio y por supuesto ante el incumplimiento de alguno de estos, existen mecanismos legales que podrán interponerse.

Además se faculta a los municipios para hacer requerimientos a los Gobernadores de los Estados en materia de seguridad pública, esto tengan o no policía certificada.

El artículo 115 señala que dentro de las funciones y servicios que tendrá a su cargo el municipio está el de seguridad pública de conformidad con el artículo 21 constitucional, de policía preventiva y tránsito, por lo que reforma para que en lugar de que se señale a la policía preventiva sea la policía municipal certificada y tránsito, conforme lo establezca la ley y estará a su cargo sólo en lo establecido en la ley y en los convenios celebrados al efecto. Lo anterior para no caer en contradicción de mandos y obligar a las autoridades locales y municipales a una verdadera coordinación.

También se reforma la fracción VII para establecer expresamente que las policías municipales acreditadas conforme el artículo 21 constitucional estarán bajo el mando del Gobernador únicamente en los casos a los que se refiere el mismo artículo 21 en su inciso a), es decir, que sólo estará a cargo del Gobernador en aquellos casos en que el Consejo acuerde el mando único temporal en auxilio solidario. Sin embargo se propone que sea el Gobernador quien designe al titular de la policía certificada a propuesta del Presidente Municipal conforme lo establezca la ley y podrá removerlo sólo en los casos en que incumpla con sus funciones, incurra en delito grave o a petición debidamente fundada del ayuntamiento.

Lo anterior, además de garantizar el mando único de las policías en los Estados, se garantiza que la remoción del titular no será discrecionalmente, sino por causas determinadas y justificadas.

Por otro lado, también se obliga al Gobernador a atender puntualmente los convenios que en materia de seguridad celebren con los municipios que cuente con policía acreditada.

Finalmente, en este mismo artículo 115 se propone que la Ley establecerá las hipótesis y procedimientos mediante los cuales los municipios contarán con policía municipal y los casos en los que se acrediten las policías municipales.

Lo descrito en los párrafos anteriores, se relacionan con la reforma propuesta al artículo 116 en el que establece que en materia de seguridad pública en los estados el mando de la policía recae en el Gobernador, salvo en los casos en los que exista policía certificada, es decir el Gobernador no tendrá siempre el mando de las policías certificadas, pero sí podrá ejercer la facultad de mando único siempre y cuando lo apruebe el Consejo. Del mismo

modo se fija que los gobiernos estatales y municipales celebrarán convenios para ejercer coordinadamente funciones en materia de seguridad pública cuando exista la policía municipal certificada.

Igualmente se propone instituir bases para el mando y funcionamiento de la policía en el ámbito estatal, entre las que se destaca la obligación del Gobernador de garantizar, en todo momento, la seguridad pública en su Estado, atender los requerimientos que le formulen en la materia los Municipios y señala como otras de las obligaciones del Gobernador atender de manera inmediata las recomendaciones que en su caso le haga el Consejo Nacional de Seguridad Pública. Esto último con el propósito de que los Gobernadores atiendan de forma diligente y sin distinción partidista los requerimientos de los Presidentes Municipales y las recomendaciones del Consejo Nacional de Seguridad Pública, cuando dicho Consejo considere que el Gobernador ha sido omiso en los requerimientos que le ha formulado algún Municipio al Gobernador del Estado.

En razón a lo anterior, y ante la necesidad urgente de contar con un sistema de Seguridad Nacional articulado y armonioso, pero sobre todo eficaz, se hace necesaria una reforma constitucional que proponga un nuevo modelo de organización policial en el que exista la cooperación, coordinación y sobre todo solidaridad entre gobiernos y corporaciones. Además es indispensable que exista un organismo público que reagrupe a todas las instituciones responsables y titulares de la seguridad pública en el país.

Por los argumentos dados y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 8, Apartado 1, fracción I del Reglamento del Senado de la República, presento a esta Honorable Asamblea el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 21, 115 Y 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA.

Artículo Único.- Se **REFORMAN** los artículos 21, párrafos noveno y décimo, así como el inciso a) que paso a ser b); 115, fracción II, párrafo segundo, el inciso h) del párrafo segundo de la fracción IV, y la fracción séptima; se **ADICIONAN** el inciso a) del párrafo décimo del artículo 21, recorriéndose en su orden los subsecuentes; así como los párrafos décimo primero, décimo segundo, décimo tercero y décimo cuarto con los incisos a) a h); y el párrafo décimo quinto; el párrafo tercero y cuarto de la fracción II del artículo 115; una fracción VIII al artículo 116; todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 21.

...

La seguridad pública es una Función 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, cooperación, auxilio solidario, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

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

a) La regulación en los casos de intervención y ocupación del mando único policial en auxilio solidario y cooperación entre las autoridades de seguridad pública federal, estatal y en su caso de la municipal certificada;

b) 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 del Consejo Nacional de Seguridad Pública.

c)...

d)...

e)...

f)...

El Sistema de Seguridad Pública contará con un Consejo Nacional de Seguridad Pública, Presidido por el Presidente de la República y será integrado por los titulares de las instituciones de seguridad pública del país, los Gobernadores de los Estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y tendrá un Secretariado Ejecutivo.

El Consejo Nacional de Seguridad será autoridad y tendrá facultades para:

a) Vigilar y dar seguimiento al cumplimiento de las bases para la adecuada coordinación en materia de seguridad pública;

b) Establecer los procedimientos para la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública;

c) Certificar a las policías municipales o metropolitanas, conforme lo establezca la ley;

d) Revisar y acordar por mayoría simple los supuestos en los cuales la policía federal y la estatal asuman la conducción del mando único temporal en auxilio solidario y cooperación entre las autoridades de seguridad pública federal, estatal y en su caso de la municipal certificada y si procede, emitir recomendaciones que serán atendidas inmediatamente;

e) Vigilar la actuación de los titulares de instituciones de seguridad pública federales, en materia de seguridad pública, y en su caso emitir recomendaciones que deberán ser atendidas inmediatamente;

f) Supervisar a los Gobernadores de los Estados, en materia de seguridad pública así como en el mando de las policías municipales o metropolitanas acreditadas y en su caso emitir recomendaciones que deberán atenderlas inmediatamente;

g) Supervisar la aplicación de los recursos asignados en materia de seguridad pública y las demás que establezca la ley de la materia; y

h) Las demás que establezca la Ley.

El Consejo presentará un informe al Congreso de la Unión a más tardar la segunda semana del mes de septiembre de cada año, sobre el cumplimiento de las bases mínimas del Sistema Nacional de Seguridad, de sus funciones y las demás que establezca la ley.

Para cumplir con las funciones anteriores, el Consejo contará con un Secretariado Ejecutivo como órgano técnico, de ejecución, de evaluación y vigilancia que estará integrado por un presidente ejecutivo y ocho secretarios que serán designados a propuesta de instituciones públicas de educación superior y serán electos por el Senado, en la forma y términos que determine la ley. Los integrantes del Secretariado durarán cinco

años en su cargo, pudiendo reelegirse por una sola ocasión. Asimismo, tanto el presidente como cualquiera de los secretarios podrán ser removidos del cargo en los términos que señale la ley.

Los integrantes del Secretariado deberán cumplir como requisito ser mayores de 35 años, y no haber pertenecido en ningún momento a alguna institución de seguridad pública, además de aquellos que señale la ley.

El Secretariado Técnico tendrá además de las facultades y funciones que señale la ley, la de realizar los estudios de control de confianza de los tres niveles de gobierno.

Artículo 115.

I...

II...

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

Los municipios que cuenten con policía municipal certificada podrán celebrar convenios con los Estados respectivos para ejercer coordinadamente determinadas funciones en materia de seguridad pública que atiendan las características propias del municipio.

Los municipios, previo acuerdo con sus ayuntamientos, podrán hacer requerimientos en materia de seguridad pública a los Gobernadores de los Estados.

...

a) a e)...

III....

a) a g)...

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, **de policía municipal certificada y tránsito en los términos establecidos en la propia ley y en los convenios celebrados en la materia;** e

i)...

...

...

...

IV. a VI. ...

VII. Las policías municipales certificadas conforme al artículo 21 de esta Constitución y la Ley de la materia, estarán bajo el mando del Gobernador sólo en los casos a que se refiere el inciso a) del mismo artículo. El Gobernador designará al titular de las policías certificadas a propuesta del Presidente

Municipal, y podrá removerlo sólo en los casos en que incumpla con sus funciones, incurra en delito grave o por petición debidamente fundada del propio ayuntamiento. El Gobernador deberá atender puntualmente los convenios que en materia de seguridad celebre con los municipios que cuenten con policía certificada.

La Ley establecerá las hipótesis y procedimientos mediante los cuales los municipios contarán con policía municipal, así como los casos en que se acrediten y certifiquen policías metropolitanas.

VIII. a X....

...

Artículo 116. ...

I. a VI. ...

VII...

VIII. En materia de seguridad pública, en el ámbito de los Estados, la función de la policía corresponde originariamente a los Gobiernos Estatales y su mando recae directamente en el Gobernador del Estado, salvo en los casos de las policías certificadas.

Los Gobiernos Estatales y municipales celebrarán convenios para ejercer coordinadamente determinadas funciones en materia de seguridad pública que atiendan las características propias del municipio, en los casos en que exista policía municipal certificada.

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

- a) El titular de la policía estatal será nombrado y removido libremente por el Gobernador;**
- b) A la policía estatal le corresponderá realizar las funciones que señalen la Ley General y de los Estados;**
- c) El Gobernador deberá garantizar en todo momento la seguridad pública en su Estado y deberá atender los requerimientos que en la materia le formulen los Presidentes Municipales;**
- d) El Gobernador deberá atender inmediatamente las recomendaciones que, en su caso, le haga el Consejo Nacional de Seguridad Pública; y**
- e) Las demás que señale la Ley.**

TRANSITORIOS

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

ARTÍCULO SEGUNDO.- A la entrada en vigor del presente Decreto, los Gobernadores asumirán el mando de todas las policías de su Estado.

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

ARTÍCULO CUARTO.- Dentro de los seis meses siguientes a la publicación del presente Decreto, el Congreso de la Unión deberá realizar las modificaciones correspondientes a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, atendiendo a lo dispuesto en el presente Decreto.

ARTÍCULO QUINTO.- Las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, deberán realizar las modificaciones a sus ordenamientos a más tardar a partir de un año a la entrada en vigor del presente decreto.

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

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

Salón de Sesiones, a 30 días del mes de Noviembre de 2010.

SENADOR ANDRÉS GALVAN RIVAS

SENADOR FEDERICO DÖRING CASAR