

Dependencia:	Consejería Jurídica
Depto.	Dirección General de Legislación
Sección:	Subdirección de Legislación y Reglamentación
Oficio Núm.	CJ/DGL/0393/2015
Expediente	DGL/0069/2015-D-CJ

“2015, AÑO DEL GENERALÍSIMO JOSÉ MARÍA MORELOS Y PAVÓN”  
Marzo 19, 2015.

**SALVADOR SANDOVAL PALAZUELOS  
DIRECTOR GENERAL DE LA COMISIÓN  
ESTATAL DE MEJORA REGULATORIA  
PRESENTE**

Por instrucciones de Consejero Jurídico, M. en D. Juan Jesús Salazar Núñez, y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 74, primer y tercer párrafos, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos; 38, fracciones XII y XIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos, así como los artículos 8, fracciones, XI y XVI, 12, fracciones, XI, XII y XIV, y 16, fracciones I, IV, VIII y XIII, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos; le solicito respetuosamente lo siguiente:

En términos de lo dispuesto por el artículo **49 de la Ley de Mejora Regulatoria para el Estado de Morelos**, que señala que para promover la congruencia del marco regulatorio estatal y municipal y que los beneficios de las nuevas regulaciones sean superiores a sus costos, **las Dependencias y Entidades que pretendan emitir Anteproyectos, los deberán presentar a la Comisión y a la Unidad Municipal, respectivamente acompañados de la Manifestación pertinente**. Por tal motivo me permito remitirle en forma impresa adjunta al presente oficio, así como la versión electrónica remitida al correo electrónico [eduardo.breton@morelos.gob.mx](mailto:eduardo.breton@morelos.gob.mx), el siguiente proyecto:

**“DECRETO POR EL QUE SE EMITE LA DECLARATORIA MEDIANTE LA CUAL SE ASUME POR EL GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE MORELOS, DE MANERA INMEDIATA Y TRANSITORIA, EL MANDO POLICIAL MUNICIPAL DE MAZATEPEC, MORELOS; COMO UN CASO DE FUERZA MAYOR ANTE LAS ALTERACIONES GRAVES AL ORDEN PÚBLICO SUSCITADAS A RECIENTES FECHAS”**

A efecto de que, si así lo considera procedente, se sirva otorgar **con carácter de urgente** la exención a que hace referencia el artículo 51 de la Ley de Mejora Regulatoria para el Estado de Morelos, en virtud de que se estima que dicho Decreto no implica costos de cumplimiento para los particulares.

Sin otro particular, reciba un cordial saludo.

**ATENTAMENTE**

**JOSÉ ANUAR GONZÁLEZ CIANCI PÉREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LEGISLACIÓN  
DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA**

C.p.p.- M. en D. Juan Jesús Salazar Núñez.- Consejero Jurídico.- Para su conocimiento.  
Expediente/ Minutario  
JJSN/org/jagcp/marv

CONSEJERÍA JURÍDICA  
DIRECCIÓN GENERAL  
DE LEGISLACIÓN





# PROYECTO

GRACO LUIS RAMÍREZ GARRIDO ABREU, GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS, EN EJERCICIO DE LAS FACULTADES QUE ME CONFIEREN LOS ARTÍCULOS 57, 70, FRACCIONES XVII, XX, XXVI Y XXIX, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS; CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO POR LOS ARTÍCULOS 115, FRACCIÓN VII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; 39, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA; 50 DE LA LEY DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS; 2, 5, 8, 9, 10, 11, PENÚLTIMO PÁRRAFO, Y 21 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS; Y CON BASE EN LA SIGUIENTE:

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La estructura que sustenta el Estado de derecho tiene una vigencia condicionada a la normalidad de su cumplimiento, esto es, a la permanencia de la situación con base en la cual fue estatuida. Cuando las circunstancias fácticas se modifican, la normatividad se hace inaplicable y los mecanismos estatales de control social ineficaces.<sup>1</sup>

En ese sentido, a fin de evitar la anarquía en la que la población puede llegar a caer, los ordenamientos jurídicos permiten el uso de medidas excepcionales que revisten de legalidad actos que, de otro modo, serían inconstitucionales.

En este orden de ideas, en el evento de que la estabilidad del régimen se encuentre seriamente amenazada, la Norma Fundamental autoriza una mayor injerencia del Estado en los derechos que esta misma consagra a favor de los ciudadanos, mediante el ejercicio del denominado “poder de

<sup>1</sup> DÍAZ CARDONA, Francia Elena, *Fuerzas Armadas, Militarismo y Constitución Nacional en América Latina*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1988. En línea, Biblioteca Jurídica Virtual, Serie B: estudios comparativos d) derecho latinoamericano, núm. 2, Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/432/pl432.htm>



# PROYECTO

policía” en forma más enérgica que la que admiten los periodos de sosiego, con la expresa limitación de que se trate de medidas razonables que sean tomadas con carácter temporal, como es la emergencia cuyos efectos están llamados a atemperar. Cumplidos estos supuestos, el detrimento que de ellos se derive no representa obstáculo alguno para la validez de dichas medidas.<sup>2</sup>

El fortalecimiento del órgano Ejecutivo en lo que constituye un verdadero estado de necesidad en el derecho público, obedece a que a él se ha confiado la función de guarda de orden público y a que en él radica la titularidad de la actividad de ejecución, además de ser el órgano que dispone de la fuerza pública, y se caracteriza por la unidad y la inmediatez de su acción.<sup>3</sup>

Así pues, teóricamente para Francia Elena Díaz Cardona, los regímenes “...de emergencia entrañan la derogación relativa y temporal de las limitaciones que, a favor de lo individuos, impone la Constitución al poder público; merced al estado de sitio, el gobierno asume la facultad de restringir o suprimir algunas de las libertades individuales y sociales que caracterizan los regímenes de libertad; la legislación es reemplazada por decretos extraordinarios con rango de ley, y son sustraídas del conocimiento de los tribunales ordinarios las controversias relacionadas con el orden público. La abolición de los principios de separación de los poderes, de las garantías individuales y del juez natural, hace de los estados de excepción paréntesis jurídicos que los autores no han dudado de calificar de dictadura constitucional...”<sup>4</sup>

Situación esta última que se pretende evitar con la expedición del presente instrumento.

---

<sup>2</sup> *Idem*

<sup>3</sup> Autores varios, “Curso colectivo sobre suspensión de garantías y legislación de emergencia”, Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, México, núms. 25, 26, 27 y 28, Universidad Nacional Autónoma de México, tomo VII, pp. 91-216.

<sup>4</sup> DÍAZ CARDONA, Francia Elena... *Óp. cit.*



## PROYECTO

Es decir, la naturaleza de estado de excepción es esencialmente preventiva; pues está dirigido a evitar la caída de la autoridad legítima constituida; por tanto entraña el acrecentamiento de la actividad preventiva del Estado, esto es, del poder de policía.

Al respecto, es menester determinar que la policía es el instrumento cívico del gobierno que cumple la función de prevención del delito y mantenimiento de la seguridad; es decir, el poder de policía es la acción del Estado tendiente a limitar, por coacción, la actividad individual, con el fin de tutelar los intereses públicos que puedan resultar comprometidos, responde a la necesidad de promover el bienestar general, mediante una legislación de restricciones sobre el goce de la libertad.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 114 BIS, fracción VIII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, los Ayuntamientos tendrán a su cargo funciones y servicios públicos, entre ellos, la seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la propia Constitución Local y de las leyes que de ambas emanen; así como la policía preventiva municipal y de tránsito. La policía preventiva municipal estará al mando del Presidente Municipal, en los términos de la normativa correspondiente.

Empero, dicho precepto señala además que la policía municipal también acatará las órdenes que el Gobernador le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

Por su parte, la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Morelos, en su artículo 2, establece que la seguridad pública es una función a cargo del Estado y los Municipios, la cual no podrá ser concesionada a particulares bajo ninguna circunstancia, y tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.



# PROYECTO

Siendo que en términos del propio dispositivo citado, la función de seguridad pública comprende la prevención especial y general de los delitos; la investigación para hacerla efectiva; la sanción de las infracciones administrativas; la investigación y la persecución de delitos y conductas antisociales tipificadas como tales; la reinserción social del individuo y la reintegración social y familiar del adolescente, en términos de la propia Ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, y las demás leyes aplicables a la materia.

A partir de la reforma constitucional de junio de 2011, el sistema jurídico mexicano sufrió uno de sus más grandes cambios paradigmáticos, en especial en materia de derechos humanos; dicha reforma tuvo su origen, entre otros factores, en las resoluciones emanadas de tribunales internacionales en la materia en contra del Estado Mexicano.

En la sentencia pronunciada el dieciséis de noviembre de 2009 por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso “CASO GONZÁLEZ Y OTRAS (“CAMPO ALGODONERO”) VS. MÉXICO”, específicamente del voto particular del juez Diego García-Sayán, se aprecia que los Estados están obligados a establecer políticas generales de orden público que protejan a la población de la violencia delincuencia. Esta obligación tiene progresiva y decidida prioridad dado el contexto de creciente criminalidad en la mayoría de países de la región.<sup>5</sup>

La seguridad pública forma parte esencial del bienestar de una sociedad. Un Estado de derecho genera las condiciones que permiten al individuo realizar sus actividades cotidianas con la confianza de que su vida, su patrimonio y otros bienes jurídicos tutelados están exentos de todo peligro, daño o riesgo. Ante la realidad de un Estado que no cumple con una de sus principales funciones, la de suministrar seguridad, los ciudadanos tendrán

---

5 Consejero de la Judicatura Federal, sentencia caso “Campo Algodonero”, México, en línea, fecha de consulta: 22 de enero de 2015. Disponible en: <https://www.cjf.gob.mx/.../articulosInteres/Caso%20Campo%20Algo%20donero...>



## PROYECTO

que centrar todos, o gran parte de sus esfuerzos, en la defensa de sus bienes y derechos.<sup>6</sup>

Para José Antonio González Fernández "...el orden público es una condición necesaria para la subsistencia del Estado mismo, sin él se está en presencia de una sociedad desordenada, gobernada por el caos y la anarquía, circunstancias que conducen al Estado a su autodestrucción. En efecto, en una sociedad donde el orden y la paz públicos no tengan un papel fundamental difícilmente puede hablarse de ejercicio de libertades individuales y salvaguarda de derechos. El orden público es el sustento de la cohesión social que motiva la existencia del Estado, de ahí que su preservación sea requisito esencial para la conservación y desarrollo de las libertades y derechos del individuo como ser social. Puede afirmarse que la función de seguridad pública en su tutela del orden y paz públicos tiene como objetivo principal la conservación del Estado de derecho..."<sup>7</sup>

De esta manera, la función del Estado en materia de seguridad pública no es otra sino crear y conservar las condiciones necesarias para que la sociedad y sus integrantes ejerzan sus libertades y derechos en un ambiente de tranquilidad, sin transgredir las libertades y los derechos de los demás, lo que les permitirá desarrollar plenamente sus aptitudes y capacidades. El dilema de la seguridad pública es realizar su función para lograr el mantenimiento de la paz y el orden, sin afectar los derechos y las libertades de los individuos. Las instituciones encargadas de la seguridad pública deben lograr un equilibrio entre la coerción y el respeto de los valores éticos tutelados por el derecho. Así, la protección de los valores fundamentales del hombre legitimará el ejercicio de la fuerza.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> GONZÁLEZ FERNÁNDEZ José Antonio, La Seguridad Pública en México, en LOS DESAFÍOS DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO de PEÑALOZA, Pedro José y GARZA SALINAS, Mario, Instituto Jurídicas de la UNAM, Biblioteca Jurídica Virtual, México, 2002, en línea, fecha de consulta: 22 de enero de 2015. Disponible en: [biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/419/12.pdf](http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/419/12.pdf)

<sup>7</sup> Idem

<sup>8</sup> Idem



# PROYECTO

La inseguridad pública, que se combate enérgicamente por este Gobierno de la Visión Morelos, violenta al derecho humano de una vida social pacífica, segura y ordenada. Un mejor despliegue del sistema de seguridad pública local o nacional podrá rendir, sin duda, frutos frente a una delincuencia cada vez mejor organizada y más peligrosa.<sup>9</sup>

Ahora bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en adelante SCJN, al resolver la controversia constitucional 92/2010, ha sostenido que al tratarse de casos extraordinarios, de fuerza mayor o de alteraciones graves del orden público, los gobernadores de los estados tienen la facultad de asumir el mando de las policías municipales de la Entidad, ello por disposición expresa de la fracción VII del artículo 115 de la Constitución Federal; es decir, los Ejecutivos estatales pueden asumir el mando temporal de los cuerpos policiacos del ámbito municipal, a efecto de hacer frente a una situación excepcional así calificada por ellos, en el entendido que dicha asunción incluye no sólo la transmisión de órdenes y el correlativo deber de acatarlas, sino a toda la infraestructura y operatividad que ello conlleva, siendo así que la Ley relativa en la materia tiene como finalidad desarrollar los términos bajo los cuales el titular del Poder Ejecutivo del Estado llevará a cabo la referida facultad. Para todo lo cual no es necesario que suscriban previamente convenios con los respectivos presidentes municipales.

Además, la Carta Magna confiere a los Ejecutivos estatales la libertad de apreciación para actuar en los casos que ellos mismos consideren como de fuerza mayor y de alteración grave del orden público, pero siempre sujeta a los requisitos de fundamentación y motivación exigidos por el artículo 16 de la Constitución Federal.

Máxime cuando la facultad concedida al Congreso de la Unión en la Norma Suprema para emitir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios en materia de

<sup>9</sup> ABASCAL CARRANZA, Salvador, Derechos Humanos, Seguridad y Justicia, en LOS DESAFÍOS DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO de PEÑALOZA, Pedro José y GARZA SALINAS, Mario, Instituto Jurídicas de la UNAM, Biblioteca Jurídica Virtual, México, 2002, en línea, fecha de consulta: 22 de enero de 2015. Disponible en: [biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/419/12.pdf](http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/419/12.pdf)



## PROYECTO

seguridad pública, conforme al numeral 21 constitucional, no tiene como finalidad someter a los Estados a una regulación federal.

Así, el Congreso de la Unión, dentro del sistema de concurrencia establecido en el numeral 39, penúltimo párrafo, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, dejó en libertad a los Estados y a los Municipios de poder coordinarse a fin de dar efectividad a la prestación del servicio de seguridad pública, posibilidad que pueden hacer extensiva a los casos de “fuerza mayor” o “alteración grave del orden público” previstos en la fracción VII del artículo 115 constitucional.

Sostiene también la SCJN que no se actualiza omisión legislativa en la falta de establecimiento de una Ley relativa, o bien, dentro de ella, la falta de las bases y mecanismos para la celebración del convenio de coordinación al respecto de lo establecido en la citada fracción VII del artículo 115, ya que el Congreso del Estado no está obligado por la Constitución Federal para actuar en ese sentido; tampoco existe un actuar omisivo del Poder Ejecutivo local al no celebrar con el municipio convenio de coordinación, cooperación y/o colaboración para la aplicación y ejecución de la propia ley en casos de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

En la citada controversia constitucional se sostiene además, que no corresponde al legislador ordinario señalar en un ordenamiento legal los supuestos taxativos que configuran una causa de fuerza mayor o de alteración grave del orden público que den lugar al ejercicio de esa atribución de índole fundamental, y el hecho que no se contemple en la Ley relativa un catálogo de situaciones que le permitan llevarla a cabo, no la hace inconstitucional.

En ese sentido, cabe aclarar que se faculta única y exclusivamente al titular del Ejecutivo local a emitir la declaratoria de existencia de fuerza mayor o de alteración grave del orden público en algún municipio y actuar en consecuencia, atribución a la cual le confiere el carácter de indelegable, de



## PROYECTO

manera tal que, en términos constitucionales y legales, ningún otro servidor público estatal podrá realizarla, y no implica en modo alguno que por ese hecho las instituciones policiales municipales pasen a formar parte del ámbito estatal, sino que conservan su estatus de pertenencia y subordinación originaria al ente municipal y solamente se verán obligados por mandato constitucional expreso a acatar las órdenes que les transmita el Gobernador del Estado única y exclusivamente, conforme a la normativa aplicable.

El Gobierno de la Visión Morelos tiene como estrategia, a través del Plan Estatal de Desarrollo 2013-2018, la seguridad, reconciliación y paz social que se sustente en el desarrollo, la educación y la cultura, incluyendo la atención a las necesidades sociales, estableciendo dentro de uno de sus ejes rectores, el denominado “Morelos Seguro y Justo”, que responde a una de las más apremiantes preocupaciones de la ciudadanía, desde la perspectiva de la gobernabilidad, mejorar las relaciones políticas entre niveles e instancias de Gobierno, con el diálogo y el consenso como instrumentos fundamentales; desde el enfoque del combate a la delincuencia, aplicar las mejores prácticas y tecnología, con firmeza e inteligencia, incluyendo los aspectos de procuración e impartición de justicia, prevención del delito, así como la readaptación social. Todo en pleno respeto a la legalidad y a los derechos humanos.

Por ello, este Gobierno que encabezo se fundamenta en una estrategia de paz para la seguridad, donde las líneas de acción se enfocan a enfrentar el flagelo de la inseguridad pública aplicando la ley, sin omisiones y complicidades; por lo que se impulsan políticas públicas con estricto apego al respeto de los derechos humanos, que garanticen, con la participación corresponsable de la sociedad, un entorno seguro para la vida y una procuración y administración de justicia expedita e imparcial, a fin de lograr que la sociedad viva con libertad y paz social.



## PROYECTO

Para ello, se requiere prevenir y combatir la delincuencia en todas sus modalidades atendiendo prioritariamente sus causas generadoras, profesionalizando permanentemente a los servidores públicos encargados de estas tareas, modernizando el equipo e infraestructura, así como fortaleciendo la coordinación entre las instituciones y órdenes de gobierno.

En ese sentido, derivado del análisis realizado al Informe Mensual de incidencia delictiva en el Estado, realizado por la Fiscalía General del Estado de Morelos, a través de su Dirección General de Sistemas e Información Criminológica, se encuentra que en el 2014 ésta se disminuyó en un 2%, en comparación al 2013; no obstante, la incidencia delictiva total por zona arroja que en el 2014 la zona metropolitana tuvo una participación del 65%, la zona oriente una participación del 25%, mientras que la zona sur poniente el 10%, respectivamente.

Incidencia delictiva que efectivamente es denunciada ante la autoridad competente, pero que al analizarse no puede dejar de considerar que existen conductas delictivas que no son denunciadas por la población ante la autoridad competente, ello con motivo de temor de alguna represalia por parte de los agresores o victimarios, como comúnmente sucede en delitos del crimen organizado

En especial, del municipio de Mazatepec, Morelos, en los últimos días, he recibido constantes informes por parte de la Comisión Estatal de Seguridad Pública en el sentido de que la incidencia delictiva se ha incrementado de manera desproporcionada y más, en lo relativo a delincuencia organizada, lo que sucede ante la indiferencia de la autoridad municipal en materia seguridad pública, provocando asombro y terror en la población ante una oleada de impunidad que azota a los poblados de la zona.

Debe decirse también, que existen hechos probablemente delictivos que han sido denunciados por autoridades estatales en materia de seguridad pública ante las instancias competentes, respecto de los cuáles debe





# PROYECTO

procurarse total secrecía a fin de no entorpecer las investigaciones y pesquisas relativas y, por lo tanto, no se detallan y precisan en la presente parte considerativa, pero que sin lugar a dudas sí motivan al presente instrumento y ponen en evidencia la apremiante situación en materia de seguridad pública que se vive en el municipio de Mazatepec.

Es de destacarse además, como un factor de grave trascendencia, el que actualmente la persona titular de seguridad pública municipal no ha cumplido cabalmente con las obligaciones fundamentales inherentes al cargo, al no haber sido sometida a la evaluación correspondiente de control de confianza; máxime cuando, de conformidad con lo dispuesto en la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Morelos, es de explorado derecho que las instituciones de seguridad pública estatal, municipal y los auxiliares de instituciones públicas, pueden incorporar única y exclusivamente al servicio a quienes cuenten con las certificaciones que emita la autoridad competente, sometiéndose a un proceso de evaluación y cumpliendo con los requisitos previstos en la propia Ley y, para la permanencia en el puesto, uno de ellos es aprobar los procesos de evaluación de control de confianza.

El clamor de la gente ha llegado con fuerza a las puertas de Casa Morelos, demandado del que suscribe, titular del Poder Ejecutivo, se responda con acciones contundentes, que den resultados evidentes y que permitan regresar la paz social a la ciudadanía, en un ejemplar ejercicio y cumplimiento de la tarea constitucional de preservar el orden público; sentidos reclamos de personas cuyas identidades deben permanecer incógnitas a fin de preservar su integridad física y evitar que corran peligro en todo momento.

Debe tenerse presente además que la posición geográfica del citado municipio situado al oeste del Estado, resulta otro factor de relevancia en materia de seguridad pública dada su evidente condición limítrofe con el estado de Guerrero, el que actualmente vive una fuerte inestabilidad en



# PROYECTO

materia de seguridad pública, especialmente en algunos de sus municipios, tales como Iguala, siendo público y notorio que en aquél Estado han tenido lugar sucesos que han sacudido a la nación entera. Según datos del hoy Instituto Nacional de Estadística y Geografía (antes INEGI), en el estado de Morelos, 33.7% de la población inmigrante proviene de Guerrero y 23.9% del Distrito Federal; respecto a 1990, el primer dato es inferior en 3.2 puntos porcentuales, mientras que el segundo es superior 3.3 puntos.<sup>10</sup>

Ahora bien, paralelamente un nuevo fenómeno poblacional ha empezado a gestarse en aquél municipio, el desplazamiento forzado, que no se trata más que de aquél que se presenta con las personas que se ven sometidas a abandonar forzosamente su lugar de vivienda y trabajo, por varias razones, entre las cuales se destacan la incidencia de hechos de violencia de actores armados, tanto estatales como ilegales.<sup>11</sup>

En ese sentido la emisión del presente instrumento, se trata de una medida necesaria y razonable para garantizar los derechos a la vida, libertad e integridad personal, que son condición para el ejercicio de todos los demás derechos (asociación, reunión, pensamiento, expresión, circulación, residencia, entre otros), con lo cual además se generan condiciones necesarias para el retorno digno y seguro de los que han abandonado la localidad por la indefensión que ahí prevalece.

Ello cobra mayor relevancia si tenemos presente que, según datos del entonces INEGI, otro rubro que destaca en la migración en México es el motivo salud, violencia e inseguridad manifestado por la población que ha emigrado a Querétaro (8.9%), Morelos (8.5%), Hidalgo (7.7%), Guanajuato (6.9%), Tlaxcala (6.7%), entidades que han recibido contingentes importantes de inmigrantes del Distrito Federal para quienes sin duda la

<sup>10</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México, 2000, en línea, fecha de la consulta: 26 de enero de 2015. Disponible en: [http://www.inegi.org.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/2000/perfiles/perfil\\_mor\\_2.pdf](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/2000/perfiles/perfil_mor_2.pdf)

<sup>11</sup> BENJUMEA RÚA, Adriana María. Anexo 2: glosarios En publicación: Adriana María Benjumea Rúa. Serie Cartillas IPC: Prevención del desplazamiento forzado: IPC, Instituto Popular de Capacitación, Medellín, Colombia: 2002. Citado: 20/6/2008]. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.dacso.org.ar/ar/libros/colombia/ipc/despla.pdf>



# PROYECTO

salida hacia entidades vecinas ha constituido una importante estrategia para mejorar su calidad de vida.<sup>12</sup>

En 2000, sostiene el otrora denominado INEGI, de la población de 05 y más años de edad que había realizado algún movimiento migratorio hacia la entidad, 21.3 por ciento lo hizo para reunirse con su familia; 13.2 por ciento para buscar trabajo; 9.8 por ciento porque cambió de lugar de trabajo; 8.5 por ciento por causas de salud, violencia o inseguridad; 4.1 por ciento porque se casó o se unió y 3.2 por ciento para estudiar. Por sexo, 19.6 por ciento de la población masculina migrante, cambió su lugar de residencia para reunirse con su familia; 15.5 por ciento para buscar trabajo; 8.0 por ciento por salud, violencia o inseguridad; 11.8 por ciento por cambio del lugar de trabajo; 2.1 por ciento por matrimonio y 3.5 por ciento por estudios.<sup>13</sup>

Es decir, hace más de diez años, la inseguridad y la violencia eran ya la tercera causa de desplazamiento forzado en la Entidad; actualmente, es indiscutible que dado el clima de violencia que se combate, día a día, con ahínco por parte de las instituciones y agrupaciones policiales del Estado, dicha causa se ha convertido en un principal factor para desplazar forzosamente a nuestros paisanos morelenses con mayor frecuencia y ante su desesperación. Por lo que no es posible permanecer estáticos o pasivos frente a escenarios como el que se vive en **Mazatepec** en donde la indiferencia de la autoridad municipal permite espacios de impunidad que impiden a la población el disfrute de sus derechos y prerrogativas.

Datos estadísticos que de conformidad con el artículo 26, inciso B, primer párrafo de la Constitución Federal, así como los artículos 3, 4, 6 y 21 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía, son de uso obligatorio para la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios.

<sup>12</sup> CHÁVEZ GALINDO, Ana María, La Migración Interna en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Biblioteca Virtual, México, 2001, fecha de la consulta: 26 de enero de 2015. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2638/14.pdf>

<sup>13</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México, 2000, en línea, fecha de la consulta: 26 de enero de 2015. Disponible en: [http://www.inegi.org.mx/prod\\_servi/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/2000/perfiles/perfil\\_mor\\_2.pdf](http://www.inegi.org.mx/prod_servi/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/2000/perfiles/perfil_mor_2.pdf)



# PROYECTO

No pasa inadvertido que, pese a que el Gobierno del Estado, en fecha 06 de febrero del 2013, celebró Convenio de Asunción Parcial de las Funciones de Policía Preventiva Municipal para la integración del Mando Único Policía Morelos con el municipio de Mazatepec, Morelos, mismo que fuera publicado el 03 de abril de 2013 en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número 5081, convenio que se encuentra apegado a los diversos ordenamientos legales en materia de seguridad pública, con el objeto de asunción parcial del Estado en la Dirección de las Funciones de Coordinación, manejo operación, supervisión, y control de la función de policía preventiva municipal, donde se establece al igual que en la ley de la materia las obligaciones del Municipio; hasta la presente fecha, no ha habido posibilidad real y efectiva que permita coordinarse, operativa o legalmente, a las autoridades estatales y municipales, existiendo férreos esfuerzos por parte de éstas últimas para impedir el ejercicio del mando único estatal y anulando su estado de fuerza individual y la potencialización del mismo.

Todo lo cual, se convierte en otro factor más que abona en la alteración grave del orden público que sufre el pueblo de Mazatepec y, a su vez, en una clara demanda social que se recoge y, logrado un ejercicio reflexivo y analítico del más alto nivel por parte de las autoridades estatales competentes, es que se propone la expedición del presente instrumento, con el objeto de regresar la paz y orden público a dicha entidad municipal.

No debe pasar inadvertido que la seguridad pública es una de las principales funciones del gobierno a mi cargo; así como que su establecimiento, desarrollo y cuidado forman parte importante de las políticas públicas y programas de administración, y que un estado de derecho debe generar las condiciones que permiten al individuo realizar sus



# PROYECTO

actividades cotidianas con la confianza de que su vida, su patrimonio y otros bienes jurídicos tutelados están exentos de todo peligro, daño o riesgo.<sup>14</sup>

El Gobierno de la Visión Morelos contempla a la seguridad pública como un eje estratégico de alta prioridad, y tiene el mayor compromiso de garantizar el orden y la paz social en Morelos, a través de un nuevo modelo de seguridad enfocado a la prevención y la erradicación de los factores que producen conductas antisociales y delictivas.

A recientes fechas, el titular de la Unidad General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobernación, David Arellano Cuan, durante su participación en el segundo día de trabajo de las audiencias públicas en materia de seguridad y justicia en el Senado de la República, destacó que algunos estudios sugieren que casi tres cuartas partes de los municipios en México podrían tener vulnerabilidad de ser infiltrados, es decir, casi el 75 por ciento de los municipios en el país son susceptibles y vulnerables a la infiltración por el crimen organizado. Esto es como una limitación en la toma de decisiones, sosteniendo además que "...esta infiltración afecta su actividad económica, social, cultural y política...".

Explicó el funcionario además, que la infiltración del crimen organizado tiene muchas formas: corrupción, entrega de una suma, incluir a un funcionario, a un servidor público del municipio en la raya o en la paga de una organización criminal. Incluso impulsar que el crimen organizado proyecte a algún servidor público a ser candidato en el Gobierno del municipio tiene muchas modalidades "...y esta propuesta se activaría sólo cuando exista una de esas modalidades que son gravísimas: el control del Gobierno municipal...".<sup>15</sup>

De ahí que ante la situación de emergencia, como un caso de fuerza mayor y dadas las alteraciones graves en el orden público que se viven en el

<sup>14</sup> González Fernández: 2002: p. 125

<sup>15</sup> BECERRA Bertha en El Sol de México, nota periodística "Vulnerables a la infiltración del crimen el 75% de los municipios", México 2015, en línea, fecha de consulta: 22 de enero de 2015. Disponible en: <http://www.oem.com.mx/elsoldepuebla/notas/n3680214.htm>



# PROYECTO

municipio de Mazatepec, Morelos; en ejercicio de las facultades constitucionales y legales que se me han conferido, obligado a velar por la conservación del orden público y por la seguridad interior y exterior del Estado, como Jefe de la Fuerza Pública Estatal, en el entendido de que con la seguridad pública se busca crear condiciones adecuadas para que los gobernados gocen de sus garantías y derechos humanos<sup>16</sup>; es que se hace necesaria la expedición del presente instrumento jurídico a fin asumir de manera inmediata y temporal el mando de la policía municipal de dicha zona territorial a fin de restaurar el orden y devolver la confianza a la ciudadanía.

Ahora bien, no existe plazo propuesto para la vigencia de la presente medida ya que la misma no puede ser cuantificable en el tiempo al estar supeditada a que la situación de hecho que la origine haya cesado a juicio del que suscribe, titular del Poder Ejecutivo local.

Por lo expuesto y fundado; tengo a bien expedir el siguiente:

**DECRETO POR EL QUE SE EMITE LA DECLARATORIA MEDIANTE LA CUAL SE ASUME POR EL GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE MORELOS, DE MANERA INMEDIATA Y TRANSITORIA, EL MANDO POLICIAL MUNICIPAL DE MAZATEPEC, MORELOS; COMO UN CASO DE FUERZA MAYOR ANTE LAS ALTERACIONES GRAVES AL ORDEN PÚBLICO SUSCITADAS A RECIENTES FECHAS**

**ARTÍCULO 1.** Con el objeto de restaurar el orden y la paz públicos, se emite la presente declaratoria mediante la cual se asume por el Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Morelos, de manera inmediata y transitoria, el mando de la policía municipal de Mazatepec, Morelos; como un caso de fuerza mayor ante las alteraciones graves al orden público suscitadas a recientes fechas en aquél territorio; por lo que a partir de la entrada en vigor del presente instrumento y hasta en tanto cesen

<sup>16</sup> Época: Novena Época Registro: 192083 Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XI, Abril de 2000 Materia(s): Constitucional Tesis: P./J. 35/2000 Página: 557 Rubro: SEGURIDAD PÚBLICA. SU REALIZACIÓN PRESUPONE EL RESPETO AL DERECHO Y EN ESPECIAL DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES.



# PROYECTO

los efectos de la presente declaratoria en la forma correspondiente, las órdenes que en materia de seguridad pública deberán acatarse por la policía preventiva municipal provendrán únicamente del mando estatal.

Resultando aplicable esta medida, sin excepción, a todas las instituciones, unidades y agrupamientos municipales de seguridad pública que se prevean en los reglamentos y demás ordenamientos jurídicos.

**ARTÍCULO 2.** La presente facultad constitucional del titular del Poder Ejecutivo Estatal es ejercida de manera eventual y temporal, no siendo motivada por fallas o insuficiencias estructurales, ni incide permanentemente en las políticas públicas municipales en materia de seguridad pública.

**ARTÍCULO 3.** Todos los elementos que intervienen en el mando o acciones operativas de las instituciones policiales y de seguridad pública del municipio de Mazatepec tienen la obligación de acatar, de manera inmediata a partir de la publicación del presente Decreto, sin perjuicio de su notificación, por oficio o por cualquier otro medio, que se realice al Presidente Municipal o al Secretario del Ayuntamiento o a la persona titular de la Policía Municipal, de así permitirlo las condiciones; las órdenes e instrucciones que directamente gire el Ejecutivo del Estado, o a través de la Secretaría de Gobierno o la Comisión Estatal de Seguridad Pública, en términos de la normativa aplicable.

El servidor público municipal que se abstenga de cumplir la disposición prevista en el párrafo que antecede, será sujeto a las responsabilidades administrativas y penales que correspondan.

La presente medida incluye no sólo la transmisión de órdenes y el correlativo deber de acatarlas, sino a toda la infraestructura y operatividad que ello conlleva.



# PROYECTO

Esta obligación permanecerá durante la vigencia del presente instrumento, pudiéndose notificar la cesación de sus efectos cuando así se considere conveniente por el propio Ejecutivo Estatal, una vez hechos los análisis y estudios objetivos correspondientes.

**ARTÍCULO 4.** Se instruye al Secretario de Gobierno y al Comisionado Estatal de Seguridad Pública para que, en el ámbito de su competencia, den debido cumplimiento al presente Decreto, así como para que lleven a cabo la supervisión y ejecución de las instrucciones operativas emitidas por el Ejecutivo Estatal; habilitándoseles además, para celebrar todos los actos jurídicos y administrativos que estimen convenientes, incluidos el levantamiento de actas circunstanciadas, la práctica de notificaciones y la delegación de facultades en sus subalternos.

**ARTÍCULO 5.** La Declaratoria que se emite por virtud del presente Decreto no implica en modo alguno que las instituciones municipales pasen a formar parte del ámbito estatal, sino que conservan su estatus de pertenencia y subordinación originaria al ente municipal y solamente se ven obligados por mandato constitucional expreso a acatar las órdenes que les transmita el mando único estatal.

## DISPOSICIONES TRANSITORIAS

**PRIMERA.** El presente Decreto entrará en vigor al momento su publicación en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", órgano de difusión del Gobierno del estado de Morelos; y estará vigente hasta que la situación de hecho que la origine haya cesado a juicio del titular del Poder Ejecutivo local, pues no puede ser cuantificable en el tiempo.

La cesación de los efectos del presente Decreto deberá ser publicada de igual forma en el órgano de difusión del Gobierno del Estado y notificada, en



# PROYECTO

forma personal a los servidores públicos a que se refiere la disposición tercera transitoria, sin perjuicio de la coordinación que pueda tener lugar entre las autoridades estatales y municipales, en términos de la normativa aplicable.

**SEGUNDA.** Una vez cesados los efectos del presente Decreto, la dirección, mando y estrategia del Presidente Municipal permanecerá conservándose autónoma y sin alteración alguna.

**TERCERA.** Notifíquese esta disposición en forma personal al Presidente Municipal, al Secretario del Ayuntamiento Constitucional de Mazatepec, Morelos o a la persona titular de la policía municipal así como al resto de los integrantes del Cabildo, de así permitirlo las condiciones en la asunción del mando policial.

**CUARTA.** Se instruye a la Secretaría de Hacienda del Poder Ejecutivo Estatal para que, en su caso, realice las ampliaciones presupuestales necesarias para el adecuado cumplimiento del presente Decreto.

Dado en Casa Morelos, sede oficial del Poder Ejecutivo Estatal, en la ciudad de Cuernavaca, capital del estado de Morelos; a los diecinueve días del mes de marzo de 2015.

**EL GOBERNADOR CONSTITUCIONAL  
DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS**

**GRACO LUIS RAMÍREZ GARRIDO ABREU**



# PROYECTO

EL SECRETARIO DE GOBIERNO

MATÍAS QUIROZ MEDINA



MORELOS  
PODER EJECUTIVO

LA PRESENTE HOJA DE FIRMAS FORMA PARTE INTEGRANTE DEL DECRETO POR EL QUE SE EMITE LA DECLARATORIA MEDIANTE LA CUAL SE ASUME POR EL GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE MORELOS, DE MANERA INMEDIATA Y TRANSITORIA, EL MANDO POLICIAL MUNICIPAL DE MAZATEPEC, MORELOS; COMO UN CASO DE FUERZA MAYOR ANTE LAS ALTERACIONES GRAVES AL ORDEN PÚBLICO.