



INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL INCISO A) DEL PÁRRAFO DÉCIMO DEL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL SENADOR CLEMENTE CASTAÑEDA HOEFlich DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO.

El suscrito, **Clemente Castañeda Hoeflich, Senador del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano**, de la LXV Legislatura del H. Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el artículo 8, fracción I del Reglamento del Senado de la República, someto a consideración la siguiente: **Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma el inciso a) del párrafo décimo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. La seguridad pública es indispensable para el bienestar de la sociedad mexicana, sin embargo, ante la realidad de un Estado que no genera las condiciones que permitan a las personas realizar sus actividades diarias con la confianza de que su vida, patrimonio y bienes no corren peligro, daño o riesgo, la seguridad pública es una de las exigencias más importantes de la ciudadanía que necesita ser atendida de manera eficiente y oportuna<sup>1</sup>.

En este sentido, el párrafo noveno del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que:

*“La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia.”*

---

<sup>1</sup> LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO de José Antonio González Fernández, disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/419/12.pdf>



Es decir, la función de la seguridad pública se encuentra vinculada a la articulación y coordinación de las instituciones de seguridad de los tres órdenes de gobierno, ya que la seguridad no puede alcanzarse con estrategias y acciones aisladas de las distintas autoridades<sup>2</sup>.

El crecimiento sostenido de la delincuencia, la consolidación y fortalecimiento de los grupos criminales, son consecuencia de la implementación de una fallida estrategia de seguridad pública durante los últimos años. La inseguridad es la mayor preocupación entre los mexicanos, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2021, el 58.9% de la población considera a la inseguridad como el problema más importante en la actualidad.

A efecto de contar con una visión integral del problema de la inseguridad, se muestran las cifras de delitos ocurridos y registrados de 2015 a 2020, como: homicidio doloso, feminicidio, secuestro, extorsión y narcomenudeo.

En el periodo comprendido de 2015 a 2020, se registraron 176 mil 971 homicidios, lo que representa un aumento de 84 % en la tasa nacional de este delito, que pasó de 15 muertes por cada 100 mil habitantes en 2015 a 28 homicidios en 2020<sup>3</sup>. Durante el periodo de enero a septiembre de 2021, se reportó un acumulado de 26 mil 154 asesinatos, lo que implica un promedio de 95 diarios, muy cercano a las cifras reportadas durante el 2019<sup>4</sup>. Cabe señalar, que entre septiembre de 2020 y marzo de 2021, 139 personas que eran políticos, funcionarios gubernamentales y candidatos fueron asesinados en México<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO de José Antonio González Fernández, disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/419/12.pdf>

<sup>3</sup> Índice de Paz México (IPM) 2021, elaborado por el Instituto para la Economía y la Paz disponible en <https://www.indicedepazmexico.org/s/ESP-MPI-2021-web.pdf>

<sup>4</sup> ANÁLISIS DE LOS DATOS DISPONIBLES DE INCIDENCIA DELICTIVA disponible en <http://causaencomun.org.mx/beta/analisis-de-los-datos-disponibles-de-incidencia-delictiva-septiembre-2021/>

<sup>5</sup> Índice de Paz México (IPM) 2021, elaborado por el Instituto para la Economía y la Paz disponible en <https://www.indicedepazmexico.org/s/ESP-MPI-2021-web.pdf>



Por su parte las denuncias por feminicidios han presentado un aumento de 122% de 2015 a 2020. Durante el 2021 hubo 966 feminicidios lo que representó un aumento de 1.75% con relación al 2020<sup>6</sup>.

Según las cifras publicadas por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, por cada 100 mil mexicanas, 1.47 fueron víctimas de feminicidio en 2021<sup>7</sup>.

<b>Feminicidio</b>	
2015	426
2016	607
2017	742
2018	896
2019	947
2020	949

\*Elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Si bien, durante el 2020 disminuyó la cifra de víctimas de secuestro, hay que tener en cuenta que es uno de los delitos que menos se denuncian con una cifra negra del 98.6%<sup>8</sup>. Sobre este delito,

<sup>6</sup> Incidencia Delictiva del Fuero Común Nacional 2021, elaborado por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, disponible en <https://drive.google.com/file/d/1FIWG0HzAu5pCFakexgzyp36VPFAkeEeS/view>

<sup>7</sup> Información sobre la violencia contra las mujeres, elaborado por el Centro Nacional de Información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, disponible en <https://drive.google.com/file/d/1btj0rWQjln3mlUKXcKrAxxhSHPoOe58T6/view>

<sup>8</sup> ANÁLISIS DE LOS DATOS DISPONIBLES DE INCIDENCIA DELICTIVA disponible en <http://causaencomun.org.mx/beta/analisis-de-los-datos-disponibles-de-incidencia-delictiva-septiembre-2021/>



la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), reporta que a nivel nacional se estiman 83 mil 244 secuestros de algún integrante del hogar<sup>9</sup>.

En el periodo comprendido de 2015 a 2020, se registraron 42 mil 643 extorsiones y de enero a septiembre de 2021 se registraron 6 mil 932 víctimas de extorsión con un aumento de 6%, con relación al mismo periodo de 2020<sup>10</sup>.

El mayor deterioro de la seguridad se ve reflejado en el narcomenudeo que de 2015 a 2020 aumentó su incidencia en un 125%, sobre todo si se tiene en cuenta el impacto sobre la salud pública y la violencia que este delito genera.

<b>Narcomenudeo</b>	
2015	32, 398
2016	30, 025
2017	45, 181
2018	58, 588
2019	70, 274
2020	76, 741

De enero a septiembre de 2021 se registraron 55 mil 676 casos con un aumento de 8%, respecto al mismo periodo de 2020.

Las cifras expuestas nos muestran el problema de seguridad que vive la población en el país y que es afectada por el aumento de los diversos delitos. Asimismo, nos muestra que el andamiaje

<sup>9</sup> Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2021 disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2021/>

<sup>10</sup> ANÁLISIS DE LOS DATOS DISPONIBLES DE INCIDENCIA DELICTIVA disponible en <http://causaencomun.org.mx/beta/analisis-de-los-datos-disponibles-de-incidencia-delictiva-septiembre-2021/>



legislativo en materia de seguridad necesita ser actualizado como una medida adicional para poder enfrentar dicho problema.

II. Por otra parte, la inseguridad también tiene efectos negativos en la económica nacional, de acuerdo con datos del Índice de Paz México 2021 elaborado por el Instituto para la Economía y la Paz, el impacto económico de la violencia en México fue de 4.71 billones de pesos en 2020, lo que equivale al 22.5 % del PIB de México<sup>11</sup>. Asimismo, dicho informe señala que el gasto gubernamental en la seguridad pública disminuyó 31.4% entre 2015 y 2020.

Por su parte, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2021 publicada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, señala que en 2020, el costo total a consecuencia de la inseguridad y el delito en hogares representó 278 mil millones de pesos, es decir, 1.85% del PIB. Lo cual equivale a un promedio de 7 mil 155 pesos por persona, ya sea en gasto por medidas de protección y/o de las pérdidas a consecuencia del delito<sup>12</sup>. Sobre el nivel de confianza, la misma encuesta reporta que el 47.2 % de las personas mayores de edad consideran a la Policía de Tránsito como la menos confiable, seguida de la Policía Preventiva Municipal con 55.1 %, en otras palabras, las policías municipales son de las autoridades en las que menos confía la ciudadanía y que más desprestigio tiene entre la sociedad.

No obstante, es importante señalar algunas de las condiciones laborales bajo las que trabajan estas instituciones: en 2020 los elementos adscritos a las entidades federativas fueron 225 mil 544, de este universo el 4.9% tuvo un salario promedio 5 mil pesos mensuales, el 14.2% de los policías de 5 mil a 10 mil pesos y el 44.9% de 10 mil 1 a 15 mil pesos<sup>13</sup>. En algunos casos la diferencia de los salarios entre las entidades federativas es notoria mientras que en Baja California el salario promedio es de 14 mil 188 pesos en Oaxaca el ingreso es de 5 mil 740 pesos<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> Índice de Paz México (IPM) 2021, elaborado por el Instituto para la Economía y la Paz disponible en <https://www.indicedepazmexico.org/s/ESP-MPI-2021-web.pdf>

<sup>12</sup> Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2021 disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2021/>

<sup>13</sup> Censo Nacional de Seguridad Pública Estatal 2021 disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/cnspe/2021/>

<sup>14</sup> Propuesta de Salario Digno para Policías disponible en [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/649151/SESNSP\\_Salario\\_digno\\_logos.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/649151/SESNSP_Salario_digno_logos.pdf)



Aunado a lo anterior, policías de 19 entidades federativas no tienen un salario digno, estas entidades son: Tamaulipas, Quintana Roo, Aguascalientes, Sonora, Estado de México, Colima, Ciudad de México, Puebla, Guerrero, Campeche, Baja California Sur, Michoacán, Nayarit, Oaxaca Tlaxcala, Morelos, Tabasco y Chiapas, lo que representa el 60 % de las entidades que conforman el país<sup>15</sup>.

De acuerdo con el estudio “La precariedad en la seguridad”, de 2018 a 2021 policías de diversas instituciones se han manifestado en alguna de las entidades del país por las malas condiciones laborales, el incumplimiento de prestaciones, por la falta de equipo y uniformes, la falta de seguros médicos, la carencia de apoyo económico para cubrir incapacidades y la ausencia de ayuda económica y alimentaria para hijos de policías fallecidos en el cumplimiento de su deber, sin embargo, las autoridades no atendieron sus solicitudes para mejorar sus condiciones laborales<sup>16</sup>.

Estos datos nos muestran algunas de las deficiencias laborales y económicas que tienen las instituciones de seguridad pública, deficiencias que impactan negativamente en el desempeño de los policías encargados de mantener el orden público y la seguridad pública en las diversas regiones del país, ante este panorama es necesario fortalecer a dichas instituciones mediante acciones legislativas que promuevan un ingreso digno que permita a los policías satisfacer sus necesidades básicas y de su familia en cuanto a alimentación adecuada, calzado, vivienda, salud, educación y recreación.

**III.** Las instituciones de seguridad a nivel municipal, estatal y federal, son organizaciones provistas de reglas y normas que regulan a los cuerpos policiacos, en este sentido, dichas instituciones deben de avanzar de manera coordinada y homologada en la modernización y fortalecimiento de sus reglas.

La presente iniciativa tiene como objeto la homologación del modelo de las instituciones de seguridad a nivel municipal, estatal y federal, para lograrlo se pretende modificar el inciso a) del párrafo décimo del artículo 21 de nuestra Carta Magna, estableciendo lo siguiente:

---

<sup>15</sup> *Ibidem*

<sup>16</sup> La precariedad en la seguridad disponible en <https://www.animalpolitico.com/el-blog-de-causa-en-comun/la-precariad-en-la-seguridad/>



- La homologación de mecanismos de evaluación, capacitación y profesionalización de los integrantes de las instituciones de seguridad pública.
- Dignificar la función policial al homologar las remuneraciones que podrán percibir los integrantes de las instituciones de seguridad en cada orden de gobierno.
- El Consejo Nacional de Seguridad Pública será el encargado de emitir los criterios para la homologación en la selección, ingreso, formación, capacitación y profesionalización, permanencia, evaluación, remuneración, reconocimiento, certificación y especialización de los integrantes de las instituciones de seguridad pública, para cada uno de los órdenes de gobierno.

Derivado de la homologación se fortalecerán las capacidades de las instituciones de seguridad pública para combatir el problema de la inseguridad, las instituciones y sus elementos contarán con las mismas capacidades, conocimientos y habilidades, lo que se facilitará la coordinación entre las entidades federativas y las instituciones federales en sus tareas de seguridad pública.

Para mayor claridad respecto de las modificaciones planteadas, se presenta un cuadro comparativo que contiene el texto vigente del inciso a) del párrafo décimo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la propuesta de texto normativo que se plantea en este proyecto:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<b>Artículo 21. ...</b>	<b>Artículo 21. ...</b>
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...



<p>...</p> <p>...</p> <p>Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, 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 fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:</p> <p>a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.</p> <p>b) ... a e) ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p>...</p> <p>...</p> <p>Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, 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 fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:</p> <p>a) La regulación de la selección, ingreso, formación, <b>capacitación y profesionalización</b>, permanencia, evaluación, <b>remuneración, especialización y</b> de los integrantes de las instituciones de seguridad pública, <b>estará homologada en cada uno de los tres órdenes de gobierno</b>. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.</p> <p>b) ... a e) ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>
---	---

Por lo anteriormente expuesto, se somete a la consideración el siguiente proyecto:



## DECRETO

### POR EL QUE SE REFORMA EL INCISO A) DEL PÁRRAFO DÉCIMO DEL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

**ARTÍCULO ÚNICO.** Se reforma el inciso a) del párrafo décimo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

#### Artículo 21. ...

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

Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, 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 fines 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, **capacitación y profesionalización**, permanencia, evaluación, **remuneración**, reconocimiento, certificación y **especialización** de los integrantes de las instituciones de seguridad pública, **estará homologada en cada uno de los tres órdenes de gobierno**. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

b) a e) ...

...  
...  
...



## **TRANSITORIOS**

**PRIMERO.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**SEGUNDO.** El Congreso de la Unión realizará las adecuaciones legislativas dentro de los 180 días posteriores a la entrada en vigor del presente Decreto.

**TERCERO.** El Consejo Nacional de Seguridad Pública deberá emitir los criterios que deberán de considerar la Federación, las entidades federativas y los municipios para la homologación de las disposiciones establecidas en el presente Decreto, dentro de los 180 días posteriores a la entrada en vigor de este Decreto.

## **ATENTAMENTE**

**Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano  
Senado de la República  
LXV Legislatura  
Febrero de 2022**

**Sen. Clemente Castañeda Hoeflich**