



INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 14 Y 142 DE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, PRESENTADA POR CLEMENTE CASTAÑEDA HOEFLICH, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO.

El suscrito, **Clemente Castañeda Hoeflich**, Senador del **Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano**, 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, somete a consideración la siguiente **Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 14 y 142 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública**.

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. A partir de la guerra contra el narcotráfico emprendida en la primera década del 2000, México ha estado inmerso en un contexto de violencia que ha trastocado la vida de toda la nación. Un conflicto armado, en el que no sólo han estado involucrados el ejército y los grupos criminales, sino también miles de personas inocentes. Tan sólo en los últimos 14 años, México ha registrado 362,463 defunciones por homicidios (2006-2020); se han reportado 77,171 personas desaparecidas o no localizadas, y se documentaron 4,092 fosas clandestinas con 6,900 cuerpos<sup>1</sup>, así como diversos episodios de violaciones a derechos humanos.

La estrategia de seguridad pública iniciada hace 15 años para combatir la violencia e inseguridad ha sido esencialmente la misma en los últimos tres sexenios: concentrándose en el despliegue militar en todo el país para combatir al crimen organizado.

---

<sup>1</sup> Informe de Búsqueda e Identificación de personas fallecidas, cierre al 30 de septiembre de 2020. Gobierno de México, Secretaría de Gobernación. <https://www.gob.mx/cnb/documentos/informe-sobre-busqueda-e-identificacion-de-personas-desaparecidas-en-el-pais>



*Fuente: Elaboración propia a partir de información del INEGI, 2021.<sup>2</sup>*

En 2018, con el cambio de gobierno se esperaba un giro en la política de seguridad que apostara a la construcción de paz en el país y regresara a los militares a los cuarteles, pero la realidad es que la militarización se ha profundizado y normalizado en las tareas de seguridad e incluso, en ciertas funciones de la administración pública, como la construcción de aeropuertos, sistemas ferroviarios, sucursales bancarias, o la operación de puertos y aduanas, por mencionar algunas funciones<sup>3</sup>, sin efectos contundentes en la disminución de la criminalidad.

Si bien varios delitos del fuero común han tenido reducciones, particularmente los patrimoniales, los delitos más graves que atentan contra la vida o la integridad de las personas

<sup>2</sup> Obtenido de: [https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general\\_ver4/MDXQueryGrafica.asp?#Regreso&c=](https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryGrafica.asp?#Regreso&c=)

<sup>3</sup> BROOKS, Darío. México: el inédito rol del ejército y la marina en el gobierno de AMLO (más allá de la seguridad pública). BBC News Mundo. 01/12/2020. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-54850024>

se han mantenido prácticamente estáticos o al alza, como los homicidios, violaciones, la trata de personas o el narcomenudeo.

La estrategia de seguridad de los últimos años, llevó a la disolución de la policía federal en 2019, y a la conformación de una Guardia Nacional, constitucionalmente, de naturaleza civil, aunque mediante decisiones administrativas se ha revertido este carácter. Adicionalmente, se ha dado paso a un proceso de debilitamiento de las policías locales en todo el país, que ha incluido la reducción de recursos financieros y pocos avances en el fortalecimiento de sus capacidades y estado de fuerza.

De acuerdo con el *Modelo Óptimo de la Función Policial*<sup>4</sup> 2021, del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública que hace un breve diagnóstico sobre la presencia y la evaluación actual de las policías preventivas de las entidades federativas, el estado de fuerza actual es de 130,136 policías a nivel nacional, equivalentes a 1.02 policías por cada mil habitantes. Sin embargo, la fuerza real de las policías preventivas -es decir, descontando a los elementos que no aprobaron las evaluaciones de control de confianza- es de 123,070 elementos o 0.96 policías por cada mil habitantes, prácticamente la mitad del estándar mínimo de 1.8 policías por cada mil habitantes.

Las entidades federativas tendrían que formar 101,458 nuevos elementos para alcanzar el estándar mínimo de 224,528 elementos a nivel nacional. Pero en los últimos tres años se observa que apenas se integraron 3,069 elementos de fuerza real a las policías preventivas estatales, lo que evidencia un escaso avance en el fortalecimiento de las fuerzas policiales durante la primera mitad del actual sexenio.

---

<sup>4</sup> Modelo Óptimo de la Función Policial. Actualizado al 31 de diciembre de 2020. <http://sesnsp.com/mofp/>

Al respecto, el *Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica*<sup>5</sup>, documento elaborado a mediados de 2019 por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, reconoce la importancia de las policías municipales como mecanismo para reducir la incidencia delictiva, mejorar la percepción de seguridad e incrementar la confianza en las instituciones policiales, y por ello establece como objetivo general su fortalecimiento.

Dentro de este modelo se realiza un diagnóstico que resume la problemática que enfrentan actualmente las corporaciones policiales locales:

*“Durante los últimos once años, la victimización general y el homicidio doloso del país se han incrementado de manera constante en varias ciudades. Actualmente, de acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2018 (ENVIPE), siete de cada 10 personas se sienten inseguras en su ciudad o municipio de residencia. Paradójicamente, en este mismo contexto las instituciones de seguridad pública a nivel local, especialmente las corporaciones policiales, han sido abandonadas y en algunos casos, prácticamente desmanteladas”<sup>6</sup>.*

De la misma manera, el documento admite la importancia de las policías municipales dado su conocimiento de las problemáticas locales de seguridad, así como de las dinámicas delictivas que afectan a la población de manera cotidiana, en este sentido el documento señala:

*“Las policías municipales conocen como ninguna otra corporación los problemas de seguridad que afectan a la mayoría de la población en las zonas urbanas de México. No existe otro actor del estado que, como parte de su trabajo cotidiano en las calles, esté más expuesto a las dinámicas delictivas y de violencia cotidiana, a sus facilitadores y detonantes. La estrategia federal de seguridad, centrada desde hace una década en el*

---

<sup>5</sup> Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica. Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. 08/07/2019 <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/476505/MNP.pdf>

<sup>6</sup> *Ibidem*, P. 67.

*combate frontal al crimen organizado, deja de lado que la mayoría de los delitos que ocurren en México son del fuero común y su prevención, investigación, persecución y sanción corresponde a los sistemas de seguridad y justicia de nivel subnacional”<sup>7</sup>.*

Lo anterior acredita la obligación y la responsabilidad del Estado mexicano en la labor de fortalecimiento de las policías locales en todo el país como un paso fundamental para combatir la violencia e inseguridad. Estas corporaciones policiales locales son esenciales para el bienestar de la ciudadanía, por lo que los expertos internacionales enfatizan su importancia en la dinámica de seguridad, en la construcción de confianza institucional y en la construcción de soluciones duraderas frente a los fenómenos delictivos<sup>8</sup>.

Aunque el Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica destaca la importancia de las policías estatales y municipales en el combate a la violencia, paradójicamente apuesta por un esquema subsidiario donde la Guardia Nacional mantiene la seguridad en aquellos lugares donde “ni los municipios, ni el estado puedan darle cobertura y eficacia a la seguridad pública”, antes que incrementar el estado de fuerza de las policías locales o dotarlo de mayores recursos.

En este sentido, el financiamiento es una de las limitaciones y problemáticas principales de las policías locales, y mientras no haya incrementos en los recursos, difícilmente podrán solucionarse sus graves deficiencias. Más grave aún, en la práctica se han recortado los recursos en este rubro: *“Del mismo, modo las limitaciones presupuestales impiden la creación de un salario policial homologado, ofrecer un adecuado equipamiento, capacitación, etc., ya que implica recursos presupuestales que son insuficientes frente a las necesidades de una policía profesional, efectiva y eficiente”*.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Ibidem, P. 67.

<sup>8</sup> “Importance of Police-Community Relationships and Resources for Further Reading, Why Police-Community Relationships Are Important”, U.S. Department of Justice, (01-07-2017), traducción propia, recuperado de: <https://centerforimprovinginvestigations.org/wp-content/uploads/2017/07/Importance-of-A-Police-Community-Relationships.pdf>

<sup>9</sup> Ibidem, P. 50

De acuerdo con el análisis presupuestal de la organización denominada “Causa en Común”,<sup>10</sup> de 2020 a 2021, la Secretaría de la Defensa Nacional aumentó en 15.7 % sus recursos en términos reales, al pasar de \$ 94,029 millones de pesos a \$ 112,557 millones, y la Secretaría de Marina tuvo un incremento del 2.1 % al pasar de \$ 33,558 millones en 2020 a \$ 35,477 millones de pesos, mientras que la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana ha tenido incrementos reales de 1.9 %, al pasar de \$ 60,151 a \$ 63,442 millones de pesos.

En cambio, el presupuesto del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, tuvo una caída en términos reales del 0.1 %, para quedar en apenas \$ 7,696 millones de pesos en 2021, y a partir de la eliminación de los 109 Fideicomisos en octubre de 2020, también desaparecieron los recursos del subsidio para el Fortalecimiento del desempeño en materia de Seguridad Pública en municipios (FORTASEG) consistente en \$ 4,000 millones de pesos en 2020, y, finalmente, el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTANUM), también percibió una disminución del 4.6 % en términos reales, pasando de \$ 86,971 millones de pesos a \$ 85,882 millones.

A todo esto se suma el incumplimiento del transitorio séptimo de la reforma constitucional en materia de seguridad pública publicada el 26 de marzo de 2019 que, bajo la lógica de fortalecer las capacidades y el estado de fuerza de las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas y municipios, mandata a los Ejecutivos de las entidades federativas a presentar el diagnóstico y el programa para el fortalecimiento del estado de fuerza y las capacidades institucionales de sus respectivos cuerpos policiales estatales y municipales; y mandata al Gobierno Federal a establecer las previsiones necesarias en el Presupuesto de Egresos de la Federación:

---

<sup>10</sup>Presupuesto para seguridad pública en 2021. Causa en común. 2021. <http://causaencomun.org.mx/beta/wp-content/uploads/2020/11/PRESUPUESTO-2021-NOV.pdf>

**Séptimo.** *Los Ejecutivos de las entidades federativas presentarán ante el Consejo Nacional de Seguridad Pública, en un plazo que no podrá exceder de 180 días a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, el diagnóstico y el programa para el fortalecimiento del estado de fuerza y las capacidades institucionales de sus respectivos cuerpos policiales estatales y municipales.*

*Para la ejecución del programa, se establecerán las provisiones necesarias en los presupuestos de Egresos de la Federación y de las entidades federativas, sobre la base de la corresponsabilidad a partir del ejercicio fiscal de 2020.*

[...]

Uno de los objetivos primordiales de la reforma constitucional fue transitar hacia un proceso de fortalecimiento de las policías locales, ya que éstas representan el primer eslabón en el sostenimiento de una estrategia de seguridad pública duradera, como se desprende del Diario de Debates del Senado de la República. Sin embargo, a más de dos años de su promulgación, dicho objetivo sigue sin cumplirse debido a que no se han implementado las provisiones necesarias en los presupuestos de Egresos de la Federación, vitales para articular una política nacional de seguridad, con policías locales fuertes, eficientes, coordinadas y capaces.

**II.** En relación a los sueldos de los servidores públicos que integran las instituciones de seguridad pública, el Gobierno de México propone mejorar el ingreso mensual de las policías por entidad, a través de un análisis titulado *Propuesta de Salario Digno para Policías*<sup>11</sup>, el cual revela que el 50 % de las y los policías declaró ganar menos de \$ 8,942 pesos mensuales, mientras que el ingreso promedio de todos los elementos se situó en \$ 10,316 pesos, a pesar de que la mayoría -el 64.48% - declaró tener una jornada laboral de 49 horas o más.

---

<sup>11</sup> Propuesta de Salario Digno para Policías realizado por el Gobierno de México.

[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)

A partir del costo de la canasta alimentaria y no alimentaria por integrante de la familia, así como el costo de los artículos del hogar, la *Propuesta* sostiene que el promedio del ingreso necesario de los policías debería ser de \$ 13,639 pesos mensuales a nivel nacional; con oscilaciones por entidad, siendo de \$ 8,651 pesos en Veracruz hasta de \$ 18,024 en Quintana Roo.

La falta de equipamiento suficiente también revela la precariedad de las condiciones laborales de miles de policías. Según la Encuesta Nacional de Estándares y Capacitación Policial 2017 (ENECAP 2017) del INEGI<sup>12</sup>, el 86.4 % de los elementos de policía con funciones operativas dijo haber obtenido por cuenta propia al menos un accesorio o material de apoyo o protección, como esposas, gas lacrimógeno, chaleco de tránsito, lámpara mano, equipo de radiocomunicación, teléfono celular, megáfono, hachas, alcoholímetros, chaleco, coderas, rodilleras, pasamontañas, entre otros artefactos. Y cuando menos, 34.9 % de los elementos dijo haber obtenido por cuenta propia el uniforme necesario para el desempeño de sus labores. Sin embargo, de acuerdo con especialistas, en materia de armamento hay “una gran reticencia” para compartir información por parte de las autoridades sobre el tema, por lo que es difícil estimar la calidad y cantidad del equipamiento con el que cuentan las policías.<sup>13</sup>

La situación en la propia Ciudad de México es similar, según el titular de la Secretaría de Seguridad Ciudadana, 4 de cada 10 patrullas no funcionan y la policía no cuenta con equipamiento, incluso llegando al punto en que los elementos policiales se ven en la necesidad de comprar sus balas. Por otra parte, la Secretaría detalló que la condición de los cuarteles en las 16 alcaldías era paupérrima, “algunos ni agua tienen y los que cuentan con ella ni siquiera hay caliente, cuentan con literas sin colchonetas, existen goteras, son lugares donde no se

---

<sup>12</sup> Encuesta Nacional de Estándares y Capacitación Policial 2017, INEGI, 12 de noviembre de 2018.

[https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enecap/2017/doc/enecap2017\\_presentacion\\_ejecutiva.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enecap/2017/doc/enecap2017_presentacion_ejecutiva.pdf)

<sup>13</sup> MOLINA, Héctor. “Salarios bajos y sin equipo, realidad de los policías en México”, *El Economista*. 20/07/2018.

<https://www.economista.com.mx/politica/Salarios-bajos-y-sin-equipo-realidad-de-los-policias-20180620-0002.html>

puede ni trabajar”<sup>14</sup>. Para finalizar el funcionario detalló que: *“Algo que era una constante en la corporación era que el policía tenía que financiar sus propios instrumentos de trabajo, desde el uniforme, municiones, papel, tóner para la impresora, en fin, todo, hasta el internet. El tema aquí es de dónde crees que venía todo ese financiamiento, porque es un círculo vicioso”*.

III. Los abusos y violencia que ejercen algunas fuerzas policiales, como lo ha documentado el INEGI a través de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) 2016,<sup>15</sup> la cual registra que el 75.6 % de la población privada de la libertad padeció violencia psicológica, y 63.8 % agresiones físicas durante el arresto, evidencian la urgencia de proveer de cursos y talleres de capacitación y profesionalización que brinden a los elementos policiales, conocimientos en materia de derechos humanos, uso de la fuerza, atención a víctimas de violencia familiar, cultura de la legalidad, entre otras disciplinas indispensables o útiles para su labor.

En principio, el Programa Rector de Profesionalización vigente está diseñado para instrumentar un esquema formativo integral, orientado “al desarrollo de elementos competentes, altamente capacitados, con firme sentido de compromiso con la ciudadanía y que se desenvuelvan en condiciones laborales dignas”<sup>16</sup>. Sin embargo, en la práctica no siempre se desarrolla a cabalidad. De acuerdo con el Programa, el estado de fuerza operativo debe actualizarse con una práctica de 30 horas mínimas anuales en materia de Justicia Penal consistente en tres talleres: 1. La función del primer respondiente, la ciencia forense aplicada en el lugar de los hechos y cadena de custodia (FPR), 2. La función policial y su eficacia en los primeros actos de investigación (FPyPAI) y, 3. Taller de Investigación criminal conjunta (prevención investigación) (ICC).

---

<sup>14</sup> DOMÍNGUEZ, Pedro. “Nos faltan 4 mil policías para proteger a la ciudadanía: Orta”, Milenio, (16-03-2019), recuperado de: <https://www.milenio.com/policia/faltan-4-mil-policias-proteger-ciudadania-orta>

<sup>15</sup> [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enpol/2016/doc/2016\\_enpol\\_presentacion\\_ejecutiva.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enpol/2016/doc/2016_enpol_presentacion_ejecutiva.pdf)

<sup>16</sup> Programa Rector de Profesionalización, Secretaría de Gobernación; Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. 2017. [http://secretariadoejecutivo.gob.mx/doc/PRP\\_2017.pdf](http://secretariadoejecutivo.gob.mx/doc/PRP_2017.pdf)

En la práctica, 72,355, elementos policiales, equivalentes al 55.5 %, cursaron el primer taller FPR; el 47.9 % cursó el segundo taller FPYPAI, y apenas el 19 %, consistentes en 24,833 elementos cursaron el tercer taller ICC. A estas cifras hay que añadir el interés de los elementos policiales para recibir capacitación. De acuerdo con la ENECAP 2017, el 98 % de los elementos de policía desearían recibir al menos un curso de capacitación para mejorar su desempeño.

**IV.** Frente a todo esto, desde Movimiento Ciudadano, consideramos imprescindible construir dispositivos legales que impulsen y consoliden las políticas y mecanismos de fortalecimiento de las policías locales en todo el país, dado que esta es la única vía para alcanzar soluciones duraderas y efectivas en materia de seguridad. México debe orientarse hacia el fortalecimiento de capacidades y estado de fuerza de las policías municipales y estatales en todos los rincones del país.

Por ello, la presente iniciativa plantea reformar el artículo 142 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con el objetivo de establecer un sistema de indicadores basado en incentivos para que las entidades federativas y municipios que cumplan diversos objetivos institucionales obtengan mayores recursos presupuestarios para avanzar en sus procesos de fortalecimiento.

Entre los incentivos propuestos se encuentran: avanzar en procesos de capacitación en materia de derechos humanos, atención a víctimas y uso de la fuerza; implementar mecanismos efectivos de rendición de cuentas y transparencia institucional; consolidar sistemas de comando, control, cómputo, comunicaciones y contacto ciudadano; disminuir el número de recomendaciones por violaciones a los derechos humanos, y regularizar los derechos laborales, salariales y de seguridad social de los elementos de las corporaciones.

Así mismo, se propone reformar el artículo 14 para facultar al Consejo Nacional de Seguridad Pública a presentar recomendaciones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Gobierno



Federal y al Congreso de la Unión con la finalidad de impulsar el cumplimiento de los fines en materia de seguridad pública, de tal manera que se cuente con un mecanismo formal de peticiones y recomendaciones que permitan una mayor cooperación en la distribución de recursos presupuestarios.

En Movimiento Ciudadano apostamos por una estrategia de seguridad pública verdaderamente federalista, de empoderamiento local, a cargo de corporaciones civiles y eficaz en el combate a los fenómenos delictivos.

Por lo anteriormente expuesto, se somete a consideración la siguiente iniciativa.

#### **DECRETO**

**Que reforman los artículos 14 y 142 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.**

**ARTÍCULO ÚNICO.** Se adiciona la fracción XIX al artículo 14, y se adicionan un tercer párrafo y seis fracciones al artículo 142 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para quedar como sigue:

**Artículo 14.-** El Consejo Nacional tendrá las siguientes atribuciones:

I. a XVII. [...]

XVIII. Crear grupos de trabajo para el apoyo de sus funciones;

**XIX. Formular recomendaciones no vinculantes a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Congreso de la Unión, para impulsar el cumplimiento de los fines en materia de seguridad pública a través de la distribución de los recursos presupuestarios, y**

**XX.** Las demás que se establezcan en otras disposiciones normativas y las que sean necesarias para el funcionamiento del Sistema.

**Artículo 142.-** [...]

[...]

**El Consejo Nacional diseñará un sistema de incentivos basado en indicadores de desempeño, cuyo objeto será incrementar los recursos presupuestarios a las entidades federativas y municipios, para cada año fiscal, contemplando, que las instituciones de seguridad pública cumplan las siguientes metas:**

- I. Que acrediten procesos de capacitación en materia de derechos humanos, atención a víctimas y uso de la fuerza;**
- II. Que implementen mecanismos efectivos de rendición de cuentas y transparencia institucional;**
- III. Que desarrollen y pongan en funcionamiento sistemas de comando, control, cómputo, comunicaciones y contacto ciudadano;**
- IV. Que disminuyan el número de recomendaciones por violaciones a los derechos humanos;**
- V. Que regularicen y amplíen los derechos laborales, salariales y de seguridad social de las y los integrantes de las instituciones de seguridad pública, y**
- VI. Las demás que el Consejo Nacional considere adecuadas para el cumplimiento de los fines en materia de seguridad pública.**



[...]

[...]

[...]

## TRANSITORIOS

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

**SEGUNDO.** En un plazo que no podrá exceder los 90 días a partir de la entrada en vigor del presente decreto, el Consejo Nacional de Seguridad Pública, a propuesta del Secretariado Ejecutivo del Sistema, aprobará el sistema de incentivos para el fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas y municipios.

**TERECERO.** El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, contemplará las adecuaciones presupuestarias necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente decreto, y a los requerimientos financieros derivados de la implementación del sistema de incentivos para el fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas y municipios.

## ATENTAMENTE

**Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano**

**Senado de la República**

**LXV Legislatura**

**Octubre de 2021**

**Sen. Clemente Castañeda Hoeflich**

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 14 Y 142 DE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, PRESENTADA POR CLEMENTE CASTAÑEDA HOEFLICH, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO.