

Iniciativa con Proyecto de Decreto mediante el cual se adiciona un tercer párrafo y cinco fracciones al artículo 142 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, presentada por Senadores y Senadoras del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano.

Los suscritos, Senadores y Senadoras 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 mediante el cual se adiciona un tercer párrafo y cinco fracciones al artículo 142 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública**.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. De acuerdo con un diagnóstico emitido por parte de la Secretaría de Gobernación, existe un estándar mínimo de 1.8 policías por cada 1,000 habitantes, mismo que ha sido definido por la Organización de las Naciones Unidas desde el año 2006. A pesar de esto, a finales del año 2017 se contabilizaba un promedio de 0.8 policías locales por cada 1,000 habitantes, de modo que el número de elementos activos no alcanzaba el 50 % del estándar mínimo. Este estándar es definido por dicha organización internacional a partir del promedio internacional: frente a *“un estado de fuerza internacional de 2.8 policías por cada mil habitantes, [en México las entidades federativas registran] un promedio de 0.8 policías por cada mil habitantes. El indicador construido establece como estándar mínimo el promedio entre ambos valores.”*

Adicionado a esta situación, según el VI Informe de Gobierno del presidente Enrique Peña Nieto, al término de su mandato se estimaba que 651 municipios (de dos mil 457) carecían de una fuerza policial propia, donde 1,400 de las restantes, un 42.8% del total contaban con menos de 50 elementos cada uno, el documento también reconocía que *“es claro que en todo el país se requieren policías mejor preparados, profesionales y cercanos a la ciudadanía”*.

Lo anterior es de suma relevancia, dado que el 95 % de los delitos que se comenten en México son del fuero común, por lo que las policías estatales y municipales resultan trascendentales para la prevención y combate de los fenómenos delictivos que más afectan a la población.

Una investigación elaborada por la División de Estudios Jurídicos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) concluyó, entre otras cosas que las policías municipales realizan funciones fundamentales que no pueden ser reemplazadas por las funciones habituales de otras fuerzas de seguridad pública del ámbito federal.

Precisamente por ello, el *Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica*, documento elaborado a mediados del presente año 2019 por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, detalla entre sus objetivos el fortalecimiento de las policías municipales como un mecanismo para reducir la incidencia delictiva, mejorar la percepción de seguridad e incrementar la confianza en las instituciones policiales.

En relación con las policías municipales dicho modelo realiza el siguiente diagnóstico, mismo 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".

De la misma manera, el documento reconoce 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 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".

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.

En reunión del Consejo Nacional de Seguridad del mes de julio, el Secretario de Seguridad Pública, mencionó que se realizarían ajustes al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (Fortamun), con el propósito de que, de los recursos de esa bolsa que se destina a cada municipio, al menos el 50 por ciento (actualmente es el 20 por ciento) se asigne a fortalecer las policías municipales, por lo que 442 mil millones de pesos podrán utilizarse para fortalecer a los policías municipales en todo el país.

La Estrategia Nacional de Seguridad Pública, documento rector en la materia, elaborado por el Poder Ejecutivo y ratificado por el Senado de la República, señala:

"las policías estatales y municipales: en general carecen de profesionalismo, protección o apoyo y son, en muchos casos, dominados por la delincuencia y movidos por el interés y la corrupción y no por el deber del servicio público. A esto debe agregarse que la mayor parte de los cuerpos de seguridad actúan por su cuenta y que no existe, en los hechos, una mínima coordinación entre ellos; en algunos

casos llegan incluso a enfrentamientos para mantener plazas y defender sobornos o prebendas”.

Además, el documento establece que se actuará con pleno respeto a la soberanía de las entidades federativas y los municipios, apuntando que:

“Si bien se prevé el despliegue de la Guardia Nacional en las diversas regiones del país esto no significa que vaya a sustituir a las policías municipales ni estatales, la Guardia será una institución federal que actuará únicamente de manera subsidiaria y de apoyo a estas instituciones en la medida de sus necesidades”.

Apuntando posteriormente que una de las prioridades de la Secretaría de Seguridad Pública y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública es el fortalecimiento de las instituciones policiales estatales y municipales.

La Estrategia Nacional de Seguridad Pública establece la obligación de velar por la construcción colectiva y la coordinación efectiva entre cuerpos policiacos municipales, estatales y federales, y de estandarizar los rubros en materia de: *“capacitación, profesionalización, certificación y dignificación policial.”* Señalando puntualmente a la policía municipal como la más importante, dada su *“proximidad social y conocimiento del territorio”*.

Posteriormente menciona que la apuesta será por el mejoramiento de los recursos humanos de la policía municipal, bajo el compromiso que:

“Orientaremos los mayores recursos posibles al fortaleceremos profesional de las policías municipales. Impulsaremos un programa emergente de capacitación y profesionalización policial para duplicar lo más pronto posible el número de elementos municipales capacitados”.

En relación con los sueldos, capacitación y certificación la Estrategia Nacional de Seguridad Pública pretende eliminar la de diferencias que considera *“abismales”* entre los Cuerpos Policiacos, además de un aumento gradual y significativo y donde las policías estatales y municipales *“no deben quedarse muy atrás de las instancias federales”*.

Por último, la Estrategia hace referencia a los criterios de distribución de los recursos federales basados en las prioridades acordadas en la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) y aprobadas por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, entre las que se encuentran la *“Profesionalización, certificación y capacitación de policías estatales, municipales, custodios y ministeriales”*. A pesar de esto, según el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, existen municipios donde las percepciones de los policías municipales rondan entre los 2 mil y los 3 mil pesos mensuales, aunque términos generales existe un considerable diferencial salarial entre los elementos, ya que sólo un porcentaje muy reducido recibe beneficios como Seguro de Gastos Médicos y prestaciones adicionales.

Otras problemáticas detectadas son la falta de equipamiento, como es el caso de las policías en el municipio de Ecatepec, Estado de México, donde para principios del presente año, cerca del 50% de sus elementos no cuentan con chalecos antibalas, o la Policía Municipal de Guaymas, Sonora, donde 400 de sus elementos no cuentan con chalecos antibalas, armas de fuego y patrullas suficientes, además de enfrentar una falta de personal, uniformes de buena calidad y sueldos dignos. Policías municipales como la de Naucalpan realizan sus actividades con chalecos antibalas

caducos y en algunos casos sin armas, esto según su presidente municipal, donde para agosto del presente año solo el 19% del total de elementos (1,728 policías) de esta corporación contaban con chalecos balísticos.

Según Pablo Girault, consejero de México Unido contra la Delincuencia a las policías "se les cobra el uniforme, la pistola y el derecho de estar (de piso) ..." Y de acuerdo con David Ramírez, coordinador del área de investigación en seguridad de México Evalúa, 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 del equipamiento con el que cuentan las policías. A pesar de lo anterior, todo indica que la mayoría de las policías estatales y municipales enfrentan grandes carencias en relación a su equipamiento.

La situación en la 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, el Secretario detalló que la condición de los cuarteles en las 16 alcaldías era paupérrima, "algunos ni agua tienen y los que cuentan con ella no siquiera hay caliente, cuentan con literas sin colchonetas, existen goteras, son lugares donde no se puede ni trabajar". 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".

II. La respuesta de la presente administración federal en materia de seguridad pública consistió en la reforma constitucional y legal para la creación de la Guardia Nacional como una institución de seguridad pública y de carácter civil, cuyo fin según la Constitución es: *"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"*.

Adicionalmente, la Ley de la Guardia Nacional prevé esquemas para que esta corporación colabore *"temporalmente en las tareas de seguridad pública que corresponden a las entidades federativas o municipios"*; el artículo 24 de la Ley también le otorga facultades en las que: *"podrá conocer de delitos del fuero común, previo convenio con las autoridades"*.

Por su parte, el artículo 91 de la misma Ley, indica que los convenios de colaboración con las entidades federativas y municipios contemplarán *"un programa para el fortalecimiento técnico, operativo y financiero de las instituciones de seguridad pública"*, y el artículo 92 establece las aportaciones por parte de las entidades federativas o municipios *"cuando la Guardia Nacional realice tareas de seguridad pública de competencia local"*.

En este contexto, es fundamental señalar que el artículo Transitorio Séptimo del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, instruye 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” donde se “establecerán las previsiones 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”.

Esta disposición transitoria refleja el interés del Constituyente de impulsar políticas de fortalecimiento de las policías locales en todo el país. A pesar de ello, a pesar de lo contemplado en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública y de las propias recomendaciones del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, persiste un grave rezago en materia de fortalecimiento de las capacidades institucionales y de estado de fuerza de las instituciones de seguridad pública estatales y municipales.

Por ello, desde Movimiento Ciudadano creemos que deben fortalecerse las políticas y los mecanismos legislativos que incentiven e impulsen el 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.

Por ello, la presente iniciativa plantea reformar 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; 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.

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 adiciona un tercer párrafo y cinco fracciones al artículo 142 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

ARTÍCULO ÚNICO. Se adiciona un tercer párrafo y cinco fracciones al artículo 142 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para quedar como sigue:

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, lo siguiente:

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;

III. Que desarrollen y pongan en funcionamiento de sistemas de comando, control, cómputo, comunicaciones y contacto ciudadano;

IV. Que disminuyan el número de recomendaciones por violaciones a los derechos humanos, y

V. Que regularicen y fortalezcan los derechos laborales, salariales y de seguridad social de los elementos de las corporaciones.

[...]

[...]

[...]

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 60 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.

TERCERO. 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

LXIV Legislatura

Septiembre de 2019

Sen. Verónica Delgadillo García

Sen. Clemente Castañeda Hoeflich

Sen. Patricia Mercado Castro

Sen. Samuel García Sepúlveda

Sen. Indira Kempis Martínez

Sen. Juan Quiñonez Ruiz

Sen. Noé Castañón Ramírez

Sen. Juan Zepeda Hernández

Sen. Dante Delgado Rannauro

"Diagnostico Nacional sobre las Policías Preventivas de las Entidades Federativas", *SEGOG*, (31-12-2017), recuperado de: http://secretariadoejecutivo.gob.mx/doc/Diagnostico_Nacional_MOFP.pdf

Ídem.

"Sexto Informe de Gobierno", Presidencia de la República, (03-09-2018), recuperado de: <https://www.gob.mx > presidencia > articulos > sexto-informe-de-gobierno-1...>

"El rol del policía municipal en México. Trabajo social y mediación de conflictos", *Gustavo Fondevila, Rodrigo Meneses Reyes*, (06-2017), recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792017000100139

"Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica", *Secretaria de Seguridad y Protección Ciudadana*, (07-2019), recuperado de: <https://www.gob.mx/sesnsp/documentos/modelo-nacional-de-policia-y-justicia-civica>

Ídem.

Ídem.

"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>

"Consejo Nacional de Seguridad aprueba fortalecer policías locales", *Expansión*, (08-07-2019), recuperado de: <https://politica.expansion.mx/mexico/2019/07/08/consejo-nacional-de-seguridad-aprueba-fortalecer-policias-locales>

"Estrategia Nacional de Seguridad Pública", Gobierno de México, (2019), recuperado de: http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-02-01-1/assets/documentos/Estrategia_Seguridad.pdf

Ídem.

Ídem.

Ídem.

Ídem.

"Subirán el sueldo a policías municipales", *Milenio*, (31-03-2018), recuperado de: <https://www.milenio.com/policia/subiran-el-sueldo-a-policias-municipales>

"Resultados del Diagnóstico de Salarios y Prestaciones de Policías Estatales y Municipales del País", *Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, (05-2016), recuperado de: http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/transparencia/Resultados_diagnostico_sueldos_prestaciones%20Policiales_SESNSP.pdf

“Cerca del 50% de la policía en Ecatepec no cuenta con chalecos antibalas”, El Sol de Toluca, (27-02-2019), recuperado de: <https://www.elsoldetoluca.com.mx/local/cerca-del-50-de-la-policia-en-ecatepec-no-cuenta-con-chalecos-antibalas-3119117.html>

“Policía de Guaymas sigue sin chalecos”, EL Imparcial, (09-10-2019), recuperado de: <https://www.elimparcial.com/sonora/policiaca/Policia-de-Guaymas-sigue-sin-chalecos-20181009-0111.html>

“Policías de Naucalpan trabajaban con chalecos antibalas caducos y sin armas: Patricia Durán”, *El Universal*, (05-08-2019), recuperado de: <https://www.msn.com/es-mx/noticias/mexico/polic%C3%ADas-de-naucalpan-trabajaban-con-chalecos-antibalas-caducos-y-sin-armas-patricia-dur%C3%A1n/ar-AAFnT2C>

“Salarios bajos y sin equipo, realidad de los policías en México, El Economista, Ídem.

“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>

Ídem.

“Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_090819.pdf

Ídem.