

Ju - Morena - 28

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA EN MATERIA DE CORRESPONSABILIDAD EN EL OTORGAMIENTO DE SUBSIDIOS A ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS.

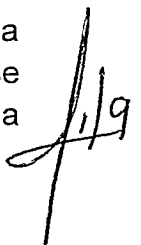
La suscrita Diputada Juanita Guerra Mena, integrante del Grupo Parlamentario de MORENA, con fundamento en los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración **LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA EN MATERIA DE CORRESPONSABILIDAD EN EL OTORGAMIENTO DE SUBSIDIOS A ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS.**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En los últimos 18 años, México ha padecido los embates de la violencia al estar inmerso en una de las graves crisis de seguridad con afectaciones sin precedente en la historia. La actividad delincinencial y con ello, la comisión de delitos como el homicidio doloso, el robo con violencia o el secuestro se han mantenido en constante crecimiento, sin que hasta hace poco las autoridades federales, estatales y municipales hayan podido controlar estos flagelos que lastiman a los habitantes de prácticamente todas las comunidades del país.

Las medidas para solucionar la crisis de violencia han sido fundamentalmente dos: Un importante, gradual pero significativo aumento del gasto público destinado a funciones de seguridad pública y la reestructura del andamiaje legal a fin de establecer nuevos modelos de proximidad y contención, a través de la creación de entidades que salvaguarden el orden coactivo y reestablezcan el control social del Estado mexicano.

De manera particular, respecto del gasto público, la percepción es que existe una relación inversa entre éste y los resultados obtenidos en seguridad; es decir, se gasta mucho y los resultados han sido pocos como consecuencia de la



heterogeneidad de criterios, mecanismos, visiones y destino de los recursos al ser distribuidos entre gobiernos de proximidad con problemática tan diversa.

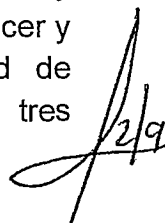
Sin embargo, hablar de una relación causal entre gasto y nivel de seguridad conlleva una simplificación extrema de los fenómenos de inseguridad y violencia, ya que existen múltiples variables que inciden en su desarrollo; sin embargo, es importante que lo gastado en seguridad pública se oriente de manera eficaz y pronta en el restablecimiento del orden y la paz pública en cada región, en cada municipio del país.

Entre 2013 y 2018, el Gobierno ha destinado 1,464,138.1 millones de pesos para las funciones de seguridad pública, equivalentes a 6.5% del gasto programable total para ese periodo. De las tres funciones que integran la seguridad pública, la de Justicia es la que recibió un mayor porcentaje, con 40.9% del monto destinado a la seguridad; le siguen Seguridad Nacional, con 39.4%; y Asuntos de Orden Público y Seguridad Interior, con 19.7%.

La participación diversificada de cuerpos y elementos de Seguridad Pública como uno de los pilares de la Seguridad Ciudadana, así como el desarrollo y la inacabada aplicación del Nuevo Sistema Penal Acusatorio, son factores que explican el peso que han tenido las funciones de Seguridad Nacional y Justicia en la distribución de los recursos públicos, lo que muestra que, hasta el año 2018 la estrategia de combate a la inseguridad ha sido únicamente de carácter reactivo, dejando en segundo plano las actividades de prevención y de consolidación de las policías locales, en aspectos fundamentales como su reestructuración, su capacitación y la implementación de un modelo global de profesionalización integral.

Es relevante mencionar, que aunque el aumento de los fondos para la Seguridad Pública había sido evidente, los recursos destinados para las entonces Policías Federales que eran órganos encargados de aplicar y operar la política de seguridad pública en materia de prevención y combate de delitos, tuvieron un peligroso decrecimiento real promedio anual de 4.8% entre 2013-2018, pese a la relevancia que tiene para la seguridad pública en el país.

Por medio del Ramo 33 Aportaciones, el Gobierno Federal da a los estados, mediante el Fondo para la Seguridad Pública, recursos que deben ser utilizados para la seguridad pública. Este Fondo busca contribuir a la formación y profesionalización de elementos policíacos; mejorar su equipamiento; establecer y operar bases de datos criminalísticas y de personal; impulsar la red de telecomunicaciones e informática, entre otras acciones conjuntas de los tres órdenes de gobierno en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública.



El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, (SESNSP), es la entidad perteneciente al Sistema que se encarga de la generación de acuerdos con las entidades federativas, únicamente para efectos de distribución de los recursos del Fondo, a partir de la implementación de los diez programas con prioridad nacional.

Mediante el Fondo, entre 2013 y 2018 se transfirieron 44,723.4 millones de pesos a las entidades federativas, que equivalen a 1.2% del total de las aportaciones federales transferidas en ese mismo periodo y aunque a simple vista, esos recursos parecieran insuficientes para solventar la crisis de inseguridad que se vive en el país, cuando se procede al análisis para determinar a cuánto equivalen estos recursos en las finanzas estatales, la hipótesis se comprueba: el Fondo sólo representa 0.5% de los ingresos estatales.

En estos seis años, las tres entidades que más recursos han recibido del Fondo son: Estado de México, con 7.5%; Ciudad de México, con 6.3%; y Veracruz, con 4.5%. Por el contrario, las entidades con menor cantidad de recursos recibidos son Campeche, con casi 1.8%; Colima, con 1.7%; y Aguascalientes, con 1.6%.

En cuanto a su distribución por programa prioritario, entre 2016 y 2018 el programa Infraestructura y equipamiento recibió 38.2% de los recursos del Fondo, con 10,210 millones de pesos; le sigue Desarrollo y Certificación, con 4,533.7 millones (16.4%); y 911, con 2,380.0 millones de pesos (8.3%). Los programas con menos recursos son Prevención Social, con 3.5%; Sistema Penitenciario y Justicia para adolescentes, con 3.2%; y Búsqueda de personas, con 3%, pese a los más de 36 mil desaparecidos que se registran en el país.

La problemática de los Fondos Federales en materia de Seguridad Pública no sólo se limita a un tema de montos y prioridades, también presenta problemas en el ejercicio de los recursos que impiden el uso eficaz de los mismos.

Uno de los indicadores que habla de la ineficacia en el uso de los recursos es el nivel de subejercicio que se presenta en el en este sentido, por su parte, las causas de los subejercicios son múltiples; sin embargo, hay dos factores que explican esta situación: primero, el ineficaz proceso de coordinación entre los actores encargados de administrar estos recursos, y segundo, la falta de controles en el ejercicio del gasto en las entidades federativas que permite los subejercicios, así como los desvíos de recursos.

Durante las revisiones de la Auditoría Superior de la Federación respecto de estos recursos, se mencionan las dificultades para que los mismos transiten del nivel central a las oficinas del Secretariado Ejecutivo en los estados, las Secretarías de Finanzas estatales, las Secretarías de Seguridad Pública o las Fiscalías, procedimiento que no es lo suficientemente ágil para generar los anexos técnicos, sin los cuales es posible realizar el ejercicio de los recursos del Fondo. Esto se debe a que los estados deben reprogramar los recursos muchos meses después de la concertación para ajustar los montos a sus necesidades. En algunos casos, los anexos técnicos están listos en el último trimestre del año, lo que imposibilita un ejercicio eficiente y eficaz para satisfacer los objetivos de estos recursos generando observaciones de auditoría.

La falta de la facultad legal en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública para generar controles en el ejercicio del gasto, es uno de los principales factores que han influido en los subejercicios y en el uso discrecional de los recursos de los Fondos, lo que ha llevado a prácticas desaseadas como el utilizar los recursos de estos Fondos para cubrir necesidades financieras distintas a la seguridad; por ejemplo, la nómina de los servidores públicos, o simplemente para enriquecer a los que ejecutan este Fondo.

De esta forma, el uso discrecional de los recursos Federales se debe a la opacidad y la falta de controles efectivos desde la Ley en el ejercicio del gasto por parte de los propios estados, esta ausencia de facultad para realizar una fiscalización y ejercicio del gasto de forma solidaria entre las Entidades Federativas y el Secretariado Ejecutivo del SNSP hacen ver como negligencia de éste para monitorear el ejercicio de los recursos, lo que sumado a la ausencia de penalización a los estados que presentan irregularidades en el ejercicio del mismo, genera un ecosistema idóneo para la opacidad e ineficacia en la aplicación de estos importantes recursos financieros.

Hay múltiples carencias que podrían ser resueltas si se ejercieran los recursos en tiempo y forma; por ejemplo, podría aumentar el salario de los policías de 13 entidades federativas, que se ubican por debajo del promedio nacional o podría ampliarse sustancialmente su estado de fuerza. Por ello, es necesario corregir los problemas en la ejecución de los recursos destinados a la seguridad pública y gastar mejor los escasos recursos con que el país atiende situaciones de inseguridad cada vez más críticas.

Instituciones como la Auditoría Superior de la Federación han señalado que, en el ejercicio de estos Fondos, existen espacios para el despliegue de prácticas discrecionales y de opacidad por parte de las autoridades estatales que pueden

afectar la efectividad de las políticas estatales en materia de seguridad lo que ha derivado en un mecanismo roto o trunco en la parte de rendición de cuentas que regula la operación de los Fondos en las entidades federativas del país.

En este contexto, el estudio "Rendición de cuentas en el uso de los Fondos Federales para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal (FASP)" elaborado por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) presenta un diagnóstico sobre las fortalezas y debilidades de los mecanismos de rendición de cuentas.

Entre los principales resultados que se destacan en estudio están:

- Existe incongruencia entre normas, particularmente en lo relacionado con la suspensión de la transferencia de recursos del FASP en caso de incumplimiento por parte de los estados, así como incentivos perversos en la forma que se distribuyen los recursos del Fondo que incentivan el derroche.
- En el ámbito estatal, se encontró también que las leyes locales de transparencia cuentan con criterios diversos para reservar información pública por motivos de seguridad.
- No se cuenta con información más detallada que permita conocer con precisión a qué áreas y funciones específicas se destina el gasto en seguridad de los estados.
- Se identificaron fallas en los reportes que por ley deben entregar las entidades federativas a la SHCP para dar seguimiento al ejercicio presupuestal y al avance.
- No se cuenta con un Catálogo de Bienes a ser adquiridos, además de que las entidades federativas no suelen publicar un Programa de Adquisiciones en materia de seguridad ni las características de los bienes adquiridos, con lo cual no puede saberse si el equipamiento policial adquirido es pertinente para las necesidades particulares del estado.

Asimismo, del análisis realizado a los informes de las auditorías practicadas por la Auditoría Superior de la Federación al ejercicio que hicieron los estados de los Fondos para la Seguridad Pública se encontró que, no hay una facultad legal que mandate a una responsabilidad solidaria de la Federación a través del Secretariado

5/9

Ejecutivo del SNSP para con los gobiernos por lo que cuentan con graves problemas para asegurar una gestión eficaz del Fondo.

Así, aspectos esenciales como la apertura de la cuenta única, la conciliación contable de los registros de ejercicio o la comprobación plena de gastos ejercidos con recursos del Fondo son fallas que persisten en varios estados analizados por la ausencia de un mecanismo orientador que establezca criterios unificados desde el propio Sistema Nacional de Seguridad Pública.

De los informes de la ASF se reconoce, también, que los procesos de adquisición de equipamiento de seguridad no son pulcros, ya que no se justifica a plenitud la utilización repetida los procedimientos de adjudicación directa en la compra de estos bienes, además de que muchas de estas adquisiciones no cuentan con documentación completa que soporten de forma completa la legalidad del proceso de compra.

En este sentido, el pasado 1 de julio del 2019, derivado de la Fiscalización de la Cuenta Pública 2018, el Auditor Superior de la Federación, licenciado David Rogelio Colmenares Páramo, remitió a esta Cámara de Diputados en su oficio número OASF/0731/2019 una serie de sugerencias derivadas de dicho ejercicio de revisión por parte de este órgano constitucional autónomo.

En dichas sugerencias y como resultado de la Auditoría llevada a cabo por la Dirección General de Auditoría de Desempeño a Programas Presupuestarios con número de expediente 17-5-04W00-07-0030 dirigida al Ramo 4 y de manera específica a los Subsidios en materia de Seguridad Pública, la Auditoría Superior de la Federación sugiere a esta H. Cámara de Diputados lo siguiente:

Resultado Núm. 7

17-5-04W00-07-0030

Sugerencia para la Cámara de Diputados

"Para que la H. Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Seguridad Pública, evalúe la pertinencia de revisar y, en su caso, modificar la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a fin de incluir un apartado relativo a los subsidios que se otorgan en esa materia, en el que se establezcan mecanismos de corresponsabilidad entre los municipios beneficiarios y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a efecto de que

6/9

los subsidios otorgados contribuyan a fortalecer las instituciones de seguridad pública”.

Por lo que en mérito de lo sugerido por el máximo órgano de fiscalización de este país y con la finalidad de mejorar desde el marco legal, la aplicación de estos importantes recursos financieros y que impacten de manera positiva en la seguridad, la paz y la tranquilidad de las personas y su entorno, se somete a consideración de esta H. Cámara de Diputados la iniciativa de reformas y adiciones a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que plasme con toda objetividad las sugerencias remitidas por la Auditoría Superior de la Federación.

Me permito poner a la consideración de esta Soberanía, la siguiente:

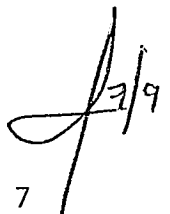
INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA EN MATERIA DE CORRESPONSABILIDAD EN EL OTORGAMIENTO DE SUBSIDIOS A ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS.

ÚNICO. Se **REFORMAN** la fracción XII del apartado B del Artículo 39, el segundo párrafo del Artículo 142 y se **ADICIONA** un inciso c) a la fracción I del Artículo 143, todos de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para quedar como sigue:

CAPÍTULO IX
De la distribución de competencias

Artículo 39.- La concurrencia de facultades entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, quedará distribuida conforme a lo siguiente:

- A. ...
- B. Corresponde a la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias:
 - I. a XI. ...


7

XII. Destinar y administrar bajo un esquema de corresponsabilidad entre la Federación, las Entidades Federativas y los municipios, los fondos de ayuda federal para la seguridad pública exclusivamente a estos fines y nombrar a un responsable de su control y administración;

XIII. a XV. ...

...

...

Artículo 142.- ...

Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública que a nivel nacional sean determinados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, serán distribuidos con base en los criterios que apruebe el Consejo Nacional, a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines, **asimismo, los subsidios que se otorguen a las entidades federativas y municipios deberán contar con mecanismos de corresponsabilidad entre los que hayan sido beneficiados y el Secretariado Ejecutivo a efecto de que los mismos contribuyan al fortalecimiento de las instituciones de Seguridad Pública.**

...

...

...

Artículo 143.- ...

I. ...

a) y b) ...

c) El establecimiento de los mecanismos de corresponsabilidad con entre los municipios beneficiarios de los subsidios en materia de Seguridad Pública, donde se determine el grado de contribución al fortalecimiento de las instituciones en la materia.

II. y III. ...

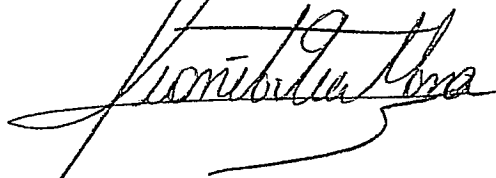
...

8/9
8

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro a lunes 10 del mes de febrero de 2020.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Juanita Guerra Mena", written over a horizontal line. A long diagonal line extends from the top of the signature down towards the bottom left of the page.

Dip. Juanita Guerra Mena