

LAS POLICÍAS MUNICIPALES EN MÉXICO FRENTE A LA NUEVA REFORMA A LA GUARDIA NACIONAL

MUNICIPAL POLICE IN MEXICO IN THE FACE OF THE NEW REFORM FOR THE NATIONAL GUARD

Israel PALAZUELOS COVARRUBIAS¹

RESUMEN: Este trabajo describe las características de las policías municipales de México, con base en una amplia revisión documental. Incluye su marco jurídico vigente y las propuestas legislativas pendientes para modificarlo; datos censales agregados acerca del estado de fuerza policial, salarios, prestaciones, equipamiento, formación, régimen disciplinario, entre otros, así como tres experiencias de interés en el orden municipal: 1) el mecanismo de supervisión externa, 2) los esquemas de coordinación metropolitana e intermunicipal y 3) una estrategia integral de combate al delito. Se halló que existen necesidades generalizadas de estas corporaciones y sus integrantes, pero, a su vez, que se contempla atender algunas desde el Congreso de la Unión, mientras que otras están incluidas dentro de las experiencias que se revisaron.

ABSTRACT: This paper describes the characteristics of the municipal police in Mexico based on an extensive documentary review. It includes its current legal framework and the legislative proposals to modify it from Congress; aggregated census data on the status of the police force, salaries, benefits, equipment, training, disciplinary regime, among others; and three interesting experiences in the municipal order: 1) the external supervision mechanism, 2) the metropolitan and inter-municipal coordination schemes, and 3) a comprehensive crime fighting strategy. This research found that corporations and their members have widespread needs. Some of these are covered by pending legislative initiatives, while others are considered by the reviewed experiences.

PALABRAS CLAVE: Reforma policial, estado de fuerza policial, fortalecimiento de las policías, mecanismo de supervisión externa, seguridad pública municipal.

KEYWORDS: Police reform, state of the police force, strengthening of the police, external police oversight, municipal public security.

¹ Investigador A del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, maestro en Ciencia Política.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Regulación vigente y propuestas legislativas*. III. *Características de las policías municipales en México*. IV. *Experiencias de interés en municipios de México*. V. *Conclusiones*. VI. *Referencias*.

I. INTRODUCCIÓN

De acuerdo con distintos estudios comparativos, tanto los que analizan cifras concretas relacionadas con el crimen como los que revisan la percepción de la ciudadanía, México es uno de los países con mayor inseguridad en el mundo.² En este apremiante problema, las diferentes corporaciones en los tres órdenes de gobierno (policías municipales y estatales, así como la Guardia Nacional) juegan un papel central, toda vez que sus funciones pasan por la prevención, la disuasión y la persecución del delito y de los criminales. En la medida en que estas tareas se desempeñen de forma efectiva, la población del país podrá vivir en paz, ejercer sus derechos y desarrollar todas sus capacidades.

Con base en datos oficiales, de los casi 2,500 municipios que integran el país, alrededor de 650 carecen de fuerza municipal propia.³ Asimismo, la situación de las fuerzas policiacas municipales es desigual a lo largo y ancho de México, particularmente en cuanto a la relación entre el número de efectivos y de pobladores, así como a las características y condiciones laborales de los policías. Esto sin contar con los múltiples y diferenciados problemas en cada demarcación, mismos que se reflejan en la falta de orden y paz social en distintas comunidades.

El Estado se ha encontrado en constante búsqueda por enfrentar este serio y creciente problema. Una de las decisiones más importantes en años recientes ha sido la creación de la Guardia Nacional, cuerpo de seguridad con funciones de policía subsidiaria (con estados y municipios) en la que originalmente convergía un mando formalmente

² Uno de los indicadores más empleados es la tasa anual de homicidios intencionales. De acuerdo con la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, en México se cometen 28 homicidios por cada 100,000 habitantes lo que, comparativamente, se encuentra por encima de la gran mayoría de los países de la región y del mundo (en promedio, este indicador es de 22 para América Latina y de 6 a nivel mundial). Véase BANCO MUNDIAL, *Homicidios intencionales (por cada 100.000 habitantes). Base de datos de Estadísticas de homicidios internacionales de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 1990-2020*, (22 de marzo de 2022), <https://datos.bancomundial.org/indicador/VC.IHR.PSRC.P5>.

³ Cfr: SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN CIUDADANA, *Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de enero de 2021, pp. 47 y 48.

civil y materialmente militar.⁴ Sin embargo, debido a la cercanía con la población y sus problemas más inmediatos, es de suma importancia el planteamiento de fortalecer y dar seguimiento a las capacidades de las corporaciones policiales en el orden local. En este contexto se planteó una nueva reforma que atendiera los saldos en la actuación de la Guardia Nacional en sus tres años de existencia y, junto con ello, la necesidad de revisar el papel de las demás corporaciones encargadas de la seguridad de la ciudadanía.

El objetivo de este trabajo es llevar a cabo una revisión de elementos de interés legislativo referentes a las características policiales, particularmente en el orden municipal (tanto de las corporaciones como de sus integrantes), lo mismo que revisar la implementación de decisiones interesantes en corporaciones específicas del país, mismas que pudieran servir de referencia para los trabajos legislativos en la materia.

Enseguida se desarrollan tres grandes apartados. En primer lugar, se revisa el marco jurídico federal de las corporaciones policiales municipales, así como el contenido de propuestas legislativas que intentan modificarlo. Se trata de 45 iniciativas presentadas en el Congreso de la Unión de 2018 a 2022 que contienen aspectos concernientes a las policías municipales del país, los que fueron agrupados en tres rubros: atribuciones y sanciones; formación, evaluación y certificación; así como sueldos, prestaciones y protección a policías.

En segundo lugar, se describen las características de las corporaciones policiales municipales del país con base en resultados agregados del *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021*, particularmente en cuanto al estado de fuerza policial (número de elementos y su relación con el tamaño de la población), la función específica que desempeñan sus elementos, sueldos y prestaciones, equipamiento, nivel de estudios, formación policial y certificación, así como el régimen disciplinario y la entrega de reconocimientos. Con base en lo anterior, se construye el perfil policial promedio y, a su vez, se dejan ver las necesidades más apremiantes de las corporaciones y sus integrantes.

4 A partir de la reforma del 9 de septiembre de 2022 en materia de Guardia Nacional y seguridad pública, se estableció que a la Secretaría de la Defensa Nacional le corresponde *ejercer el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional*. Esto de conformidad con los artículos 29, fracción IV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 13 Bis, fracción I, de la Ley de la Guardia Nacional.

En tercer término, se describen tres experiencias de interés dados sus resultados positivos, prometedores o lo novedoso de su implementación en municipios del país, de las que también se hacen ver aspectos que las limitan (o pudieran limitar) como una opción de seguridad pública. Se habla de los mecanismos de supervisión externa en los municipios capital de Querétaro y Puebla, los esquemas de coordinación metropolitano e intermunicipal en municipios de Tamaulipas, Jalisco y el Estado de México, así como de la estrategia integral de combate al delito *Blindar BJ* en la alcaldía Benito Juárez de la Ciudad de México.

La investigación aquí presentada se desarrolla mediante la técnica de revisión documental, con la que se analizó, discriminó, recolectó, sintetizó y sistematizó información de diferentes leyes, iniciativas de ley, reportes de resultados y boletines de prensa, todo con la finalidad de presentar el estado actual de la policía municipal en México como figura jurídica de trascendental importancia para la seguridad pública del país, en particular de la etapa que inicia a partir de la reforma a la Guardia Nacional de 2022.

II. REGULACIÓN VIGENTE Y PROPUESTAS LEGISLATIVAS

Con base en nuestro marco jurídico, *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*. En este entendido, la Constitución mexicana establece las características generales de las instituciones policiales del país, incluidas, desde luego, las municipales. Entre ellas destaca su condición colaborativa, civil, disciplinada y profesional, cuyos principios de actuación descansan en la legalidad, honradez, objetividad, eficiencia y respeto a los derechos humanos; y su formación basada en el servicio a la sociedad, el imperio de la ley, el mando superior y la perspectiva de género (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 21, párrafos noveno, décimo y décimo tercero).

La participación del Congreso de la Unión en este tema es esencial, principalmente porque constituye la instancia facultada para expedir las

leyes que establecen las bases para la coordinación entre la federación, las entidades federativas y los municipios (mediante el Sistema Nacional de Seguridad Pública), las que organizan a la Guardia Nacional y demás instituciones de seguridad pública en materia federal, además de las relativas al uso de la fuerza y el registro de detenciones en los tres órdenes de gobierno (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 73, fracción XXIII) y, desde luego, el reparto de otras atribuciones relativas.

El deber de coordinación entre instituciones de seguridad (de la federación, de las entidades federativas y de los municipios), tiene diversos componentes y significados. El marco normativo incluye, entre otros: formular, ejecutar, dar seguimiento y evaluar políticas; programas, estrategias y acciones en materia de seguridad pública; *regular los procedimientos de selección, ingreso, formación, actualización, capacitación, permanencia, evaluación, reconocimiento, certificación y registro de los servidores públicos de las Instituciones de Seguridad Pública*; normar los sistemas disciplinarios; reconocimientos, estímulos y recompensas; determinar los criterios uniformes de modernización tecnológica; intercambio de información; *determinar la participación de la comunidad y de instituciones académicas en coadyuvancia de los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito*, lo mismo que de las instituciones de seguridad pública; así como *fortalecer los sistemas de seguridad social de los servidores públicos, sus familias y dependientes, e instrumentar los complementarios a éstos* (Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, artículos 7, 39, 45 y 109 bis).⁵

Cabe recordar que una parte del objeto de la Guardia Nacional es *colaborar temporalmente en las tareas de seguridad pública que corresponden a las entidades federativas o municipios* (Ley de la Guardia Nacional, artículo 5) en tanto se llevan a cabo tareas de *fortalecimiento técnico, operativo y financiero de las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas y de los municipios [...] que permita a dichas instituciones cumplir con sus facultades, atribuciones y obligaciones* (Ley de la Guardia Nacional, artículo 91, párrafo segundo) lo que dota a la actuación de dicha institución en los municipios, de un carácter subsidiario y temporal.

⁵ Se abunda en el tema de la coordinación y distribución de competencias entre órdenes de gobierno en el apartado sobre experiencias de interés.

Teniendo en cuenta lo anterior, el tema de la seguridad pública en el orden municipal es de suma importancia, incluso a nivel comunitario, barrial, de colonias y de sectores, dado que la realidad y complejidad es diferente en cada lugar de México (sus índices de criminalidad, tasas de homicidios, confianza ciudadana en las policías y demás particularidades de las localidades), lo que define el tipo y la magnitud de las respuestas, además de las políticas públicas específicas necesarias. Sin embargo, lo que la Constitución y las leyes contienen al respecto, ciertamente establece los cimientos para enfrentar cada realidad particular de las comunidades del país.

1. Agenda legislativa en la materia

Entre los principales pendientes en la agenda parlamentaria de la LXV Legislatura (2021-2024) se encuentra el tema de la seguridad ciudadana y, con ello, de la Guardia Nacional como cuerpo de seguridad federal, pero también de las diversas instituciones de seguridad pública estatales y municipales, incluidas las corporaciones policiales.

En este marco, y teniendo en cuenta las consideraciones hasta aquí vertidas, este trabajo analiza principalmente el componente de fortalecimiento de las policías municipales. Como se muestra en la Tabla 1, los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados han planteado este asunto en sus agendas y, complementariamente, las propuestas legislativas que se analizan abarcan ampliamente dicho pendiente, lo cual se detalla más adelante.

Tabla 1. Agendas legislativas de los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados en la LXV Legislatura (2021-2024)

GRUPO PARLAMENTARIO	EJES EN MATERIA DE GUARDIA NACIONAL Y POLICÍAS ESTATALES Y MUNICIPALES
MORENA	<i>Consolidar la organización, disciplina, funciones e implantación de la Guardia Nacional y favorecer un mayor alcance en sus tareas de pacificación.</i>
PRI	<i>Recuperación del Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG) y modificar los criterios de distribución de los Fondos de Seguridad Pública para incentivar los estados o municipios que cuenten con buenos indicadores y reformas para brindar mayor seguridad a las y los mexicanos, garantizando paz en nuestro país.</i>
PVEM	<i>Fortalecer la estructura de la Guardia Nacional y del Sistema Nacional de Seguridad Pública para contribuir a la consolidación de instituciones para garantizarle a las y los mexicanos su derecho a vivir y trabajar en paz.</i>

GRUPO PARLAMENTARIO	EJES EN MATERIA DE GUARDIA NACIONAL Y POLICÍAS ESTATALES Y MUNICIPALES
MC	<i>Desmilitarización de la seguridad pública, fortalecimiento de las policías locales.</i>
PRD	<i>Coordinación entre órdenes de gobierno para atender las amenazas de seguridad pública que afectan a las poblaciones desde una perspectiva local, alcanzar acuerdos entre las fuerzas de seguridad a través de mecanismos institucionalizados con metas, objetivos y planes claramente definidos. Regresar al ejército a sus funciones originales.</i>

Fuente: Elaboración propia con base en las agendas de los grupos parlamentarios para el primer periodo ordinario del primer año de ejercicio de la Cámara de Diputados.⁶

2. *Iniciativas de ley*

De manera específica, se identificaron y revisaron 60 iniciativas en estatus de *pendiente*, cada una con propuestas relacionadas o que abarcan a los cuerpos municipales de seguridad, de las cuales se seleccionaron 45 que, por su contenido, incidirían directamente en la organización, derechos y atribuciones de tales corporaciones y sus integrantes.

El periodo de análisis abarca los tres años posteriores a la publicación 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* (marzo de 2019 a marzo de 2022),⁷ es decir, un periodo interlegislatura entre la LXIV y la LXV, previo a la nueva reforma a la Guardia Nacional de 2022.

Como resultado de esta revisión, se tiene que las propuestas provienen de todos los grupos parlamentarios del Congreso, aunque en una proporción significativamente mayor de: MORENA, PAN y MC, los que concentran en conjunto ocho de cada 10 iniciativas al respecto. Además, solo unas pocas presentan una propuesta de reforma constitucional, siendo que la mayoría trata de modificar alguna ley secundaria, principalmente la Ley General del Sistema Nacional de

⁶ Gaceta Parlamentaria, año XXI, número 5867, lunes 13 de septiembre de 2021, Anexos A al G. De conformidad con la fuente, los grupos parlamentarios del PAN y del PT no contemplaron estos ejes en sus agendas, sin embargo, son temas en los que han presentado diversas propuestas, tal como se verá a continuación. Incluso, el grupo parlamentario del PAN es uno de los que más iniciativas ha presentado al respecto.

⁷ La búsqueda y obtención de las iniciativas se realizó mediante el Sistema de Información Legislativa (SIL) e incluyó los términos: *policía(s) municipal(es)* e *instituciones de seguridad*. En este último se verificó que la referencia abarcara explícita o implícitamente a las policías municipales. En el apartado de *Referencias* se enlistan las 45 iniciativas analizadas.

Seguridad Pública, ordenamiento que regula *la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, en esta materia* (artículo 1).

La revisión de las 45 propuestas brinda elementos para conocer los aspectos en los que la o el legislador ha puesto atención en materia de policías en el orden municipal. Como se podrá observar, el conjunto de iniciativas persigue fines distintos, pero se pueden agrupar en tres rubros: A. Atribuciones y sanciones; B. Formación, evaluación y certificación; y, C. Sueldos, prestaciones y protección a policías.⁸

A. Atribuciones y sanciones

Este contempla la participación de las policías municipales en ámbitos específicos y determina cualidades particulares de su actuación, así como sanciones corporativas o individuales conforme los componentes de las iniciativas enlistados a continuación.

- a) Sancionar el abuso de autoridad de los integrantes de las instituciones de seguridad pública que, en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, hagan uso irracional y no proporcional de la fuerza. Cuando priven de la vida a una persona en estas condiciones, la pena de prisión aumentará en una mitad y se les impondrá destitución e inhabilitación para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.
- b) Cuando se hace uso de la fuerza, el informe pormenorizado que se presenta deberá ser firmado por los miembros de las instituciones de seguridad participantes y, en su caso, entregar copia a la autoridad que recibe a las personas detenidas.
- c) La persona servidora pública de alguna corporación policial que dolosamente impida u obstaculice la adecuada ejecución de las labores de seguridad pública federal (ejecutadas por sí o de manera coordinada con estados y municipios), al proporcionar o comunicar a miembros de la delincuencia organizada información de cualquier tipo, se le impondrá la pena de tres a seis años de prisión y multa

⁸ Los aspectos presupuestales se encuentran inmersos en prácticamente todas las iniciativas, no obstante, se dejan de lado para poner atención en su contenido referente a los puntos que se enlistan.

- de 500 a 900 veces el valor de la UMA, la destitución del empleo, cargo o comisión públicos e inhabilitación de uno a cinco años para desempeñar otro.
- d) Atender sin dilación las solicitudes de la Comisión Nacional de Búsqueda y de las Comisiones Locales de Búsqueda; los retrasos indebidos o injustificados serán sancionados.
 - e) Cuando se tenga carácter de *primer respondiente*,⁹ el objetivo principal será la protección y salvaguarda de la vida e integridad de las personas, teniendo la obligación de actuar con apego a ciertos principios y de portar dispositivos electrónicos de grabación de video y audio para dejar constancia de su actuación.
 - f) Participar en el diseño y ejecución de políticas y procedimientos en materia de protección, seguridad y prevención de delitos en las actividades agrícolas, pecuarias y acuícolas.
 - g) Participar en el diseño, implementación y evaluación de los protocolos especializados en seguridad turística con el fin de prevenir la comisión de delitos en regiones y rutas, así como salvaguardar la integridad física y el patrimonio de los paseantes y de los prestadores de servicios.
 - h) Ante cualquier peligro en las instalaciones de las dependencias de salud, resguardar de manera prioritaria al personal médico hasta que se encuentre a salvo.
 - i) Los alcaldes de la Ciudad de México tendrán a su cargo la dirección de las instituciones de seguridad pública en sus demarcaciones (de manera equiparable a los municipios del país).
 - j) Publicar en sus portales electrónicos oficiales la información correspondiente a los registros de agresores sexuales contra menores de edad y de agresores con agentes químicos.
 - k) Se prohíbe el uso de colores, emblemas o logotipos que sean parecidos a los de organizaciones o partidos políticos, en uniformes y vehículos policiales.
 - l) La policía municipal correspondiente se encargará de la supervisión, capacitación y adiestramiento de los cuerpos de vigilancia ejidal o

⁹ La iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales del diputado Luis Alberto Mendoza Acevedo del 26 de noviembre de 2019, la define como *el personal de las instituciones de seguridad pública que sin perjuicio de la división o especialización a la que pertenezca asume la función de intervenir primero ante un hecho probablemente constitutivo de delito*.

comunal.

- m) Avalar periódicamente, mediante certificado médico, el cumplimiento de las normas relativas al sobrepeso y la obesidad.

B. Formación, evaluación y certificación

Este eje contiene aquellas propuestas legislativas que, con la finalidad de contribuir al fortalecimiento del estado de fuerza de las policías municipales, intentan lograr que los elementos policiales adquieran y/o mejoren los conocimientos y habilidades para desempeñar de manera eficiente sus tareas (independientemente de la manera en que se refiere en las iniciativas: formación, capacitación, actualización y profesionalización); que quede constancia de ello mediante la evaluación, certificación y/o acreditación; y que se cuente con la participación de la ciudadanía en estos procesos. Así, con el fin de que las corporaciones estén integradas por los mejores elementos, se ha planteado lo siguiente:

- a) Creación del Instituto Nacional de Certificación y Acreditación para los integrantes de las instituciones de seguridad pública, e instauración de organismos públicos autónomos equivalentes en las entidades federativas.
- b) En concordancia con lo anterior, se plantea que los elementos de nuevo ingreso tengan una preparación estandarizada a nivel nacional. Para esto se propone que dure al menos un año, que cuente con una base curricular común y que las materias se cursen en academias e institutos de formación policial.
- c) Capacitación y certificación permanentes en materia de derechos humanos, perspectiva de género, atención a víctimas y uso de la fuerza, en materia de detención y aseguramiento de infractores y presuntos responsables.
- d) Promocionar, ejecutar y evaluar los programas de igualdad sustantiva y regular los procedimientos de formación, actualización, capacitación, evaluación y certificación de los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública bajo el principio de igualdad de oportunidades para mujeres y hombres.
- e) Establecer un sistema de evaluación permanente de desempeño policial, previendo mecanismos de rendición de cuentas, transparencia

- y participación ciudadana.
- f) La sociedad civil organizada coadyuvará en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito y de las instituciones de seguridad pública.
 - g) Establecimiento de un régimen disciplinario, evaluaciones de competencias básicas y de desempeño de los policías, así como implementación de indicadores.
 - h) Certificación de habilidades y evaluación de control de confianza de los elementos operativos.
 - i) Medición del estado de fuerza de las instituciones de seguridad pública que cuentan con el Certificado Único Policial.
 - j) La proximidad social, la complementariedad y la subsidiariedad serán instituidos como principios rectores de las instituciones de seguridad pública del país.
 - k) Homologación de protocolos de actuación y operación.
 - l) Como resultado de algunos de los anteriores: depuración de las corporaciones.

C. Sueldos, prestaciones y protección a policías

Este rubro engloba aquellas propuestas que el legislador considera adecuadas para el efectivo y digno desempeño de las labores policiales, las que además se extienden hacia la efectividad y confianza depositada en las propias instituciones de seguridad y, desde luego, en el bienestar de la ciudadanía.

- a) Sistema nacional de ingreso y permanencia mediante servicio de carrera basado en el desarrollo policial e igualdad de oportunidades para mujeres y hombres.
- b) En cuanto a percepciones salariales, establecer una remuneración mínima/promedio nacional homologada, así como un sistema de incrementos basados en el desempeño y el mérito.
- c) Para el óptimo desempeño de las funciones policiales, homologación del equipamiento recibido (uniformes, armamento y vehículos, según sea el caso) en cuanto a su tecnología y calidad. Además, este deberá ser provisto periódicamente de forma gratuita.
- d) Portación de arma aun fuera del servicio.

- e) Establecer penas de prisión de uno a tres años a quien infiera lesiones que pongan en peligro la vida, la integridad corporal y el patrimonio de los miembros de las instituciones de seguridad pública.
- f) Construcción, mejora y consolidación de infraestructura de acuerdo con las necesidades de la demarcación,¹⁰ tales como centros de atención a llamadas de emergencia; centros de comando, control, cómputo, comunicaciones y contacto ciudadano; instalaciones de los cuerpos de seguridad pública, de las academias o institutos encargados de aplicar los programas rectores de profesionalización y de los Centros de Evaluación y Control de Confianza.
- g) Programas de prevención social de la violencia y la delincuencia, atención y combate a las adicciones, así como conformación de bases de datos criminalísticas y de seguridad pública.
- h) Prestaciones basadas en análisis de riesgos.
- i) Ser sujetos de percepciones extraordinarias, premios y otras distinciones.
- j) Jornadas laborales que permitan a los policías un descanso adecuado, desarrollo personal y convivencia familiar.
- k) Acceso a créditos para vivienda, servicio médico y seguro de vida.
- l) Fondo de ahorro para el retiro de los policías.
- m) Reconocimiento del derecho a la pensión por jubilación para los miembros de las instituciones de seguridad pública con 25 años de servicio.
- n) Los elementos separados de sus cargos de manera injustificada podrán optar por ser reincorporados a la institución en la que presten sus servicios.
- o) Acceso a apoyos para familias de policías caídos en cumplimiento del deber.
- p) Seguros para los familiares de los policías que contemplen mecanismos de seguridad social y laboral para madres trabajadoras y en periodo de lactancia, además de becas e incentivos educativos para el personal y sus hijos e hijas.
- q) Derecho de asociación con fines profesionales.

¹⁰ Por ejemplo, la iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del diputado José Antonio García García, del 5 de octubre de 2021, refiere *criterios que incorporen el número de habitantes de los municipios, incidencia delictiva, características municipales y estado de fuerza.*

Cabe recordar que la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública se planteó originalmente como transitoria y subsidiaria, precisamente en tanto se implementaban decisiones que llevaran al fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública, particularmente de las policías en el orden municipal y estatal. Como fue posible leer en los tres ejes que se desglosaron arriba, las modificaciones normativas propuestas persiguen, precisamente, el fortalecimiento a las policías municipales de distintas maneras.

El objetivo de reformar las prácticas policiales orientadas a la comunidad es basarse en tácticas preventivas y construir vínculos más estrechos entre los agentes de policía y la ciudadanía.¹¹ Sin embargo, debido al contexto de alta incidencia delictiva y a la dificultad que ello representa, siempre existirá la *tentación* de regresar a las prácticas policiales autoritarias y eludir las garantías constitucionales de los derechos humanos y las libertades civiles.¹² Algunos expertos en seguridad ciudadana en México destacan que *los esquemas más efectivos para reducir la delincuencia y prevenir socialmente las violencias son los que se realizan de abajo hacia arriba, construyendo comunidad y reduciendo la vulnerabilidad de las personas y atendiendo focos rojos*.¹³

Si se considera la regulación federal vigente, concerniente a las policías municipales, es posible definir que buena parte de los contenidos de estas propuestas son esfuerzos por precisar, complementar o detallar cada uno de los rubros en beneficio de los elementos policiales, las corporaciones y, desde luego, de la población en general, como respuesta a necesidades aún no atendidas.

Como se leerá en el apartado referente a las características de las policías municipales del país, existe una interesante concurrencia entre las necesidades descritas y las propuestas enlistadas anteriormente, lo cual muestra una ocupación focalizada por parte de las y los integrantes del legislativo federal, con todo y que aún no se ve reflejado en la normativa vigente.

¹¹ Cfr. MALONE, Mary Fran T. y DAMMERT, Lucia, “The police and the public: policing practices and public trust in Latin America”, *Policing and Society*, Reino Unido, vol. 31, núm. 4, 2021, pp. 418-433.

¹² *Idem*.

¹³ ZEPEDA LECUONA, Guillermo Raúl, “Buenas prácticas para la seguridad en municipios y metrópolis”, *Estudios Jaliscienses*, México, núm. 114, noviembre 2018, p. 46, <http://www.estudiosjaliscienses.com/wp-content/uploads/2019/05/114-Buenas-pr%C3%A1cticas-para-la-seguridad-en-municipios-y-metr%C3%B3polis.pdf>.

Además, las motivaciones de las propuestas legislativas se basan en el respeto a los derechos humanos y en la igualdad de género como principios a observar en los procesos de atención a víctimas, aseguramiento y detención de presuntos infractores, así como, para los propios integrantes de las fuerzas policiales, en su ingreso a las corporaciones, dentro de los programas de formación, capacitación, profesionalización y en sus remuneraciones.

III. CARACTERÍSTICAS DE LAS POLICÍAS MUNICIPALES EN MÉXICO

En este apartado se hace una descripción de las policías preventivas municipales del país y de sus elementos, como parte fundamental de las instituciones de seguridad pública del Estado mexicano. Se entiende por *instituciones de seguridad pública, a las Instituciones Policiales, de Procuración de Justicia, del Sistema Penitenciario y dependencias encargadas de la Seguridad Pública a nivel federal, local y municipal* (Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, artículo 5, fracción VIII).

Para llevar a cabo la descripción, se tienen en cuenta distintos rubros de importancia para el efectivo desempeño de sus labores.¹⁴ Se proporcionan datos agregados a nivel nacional con base en los resultados generales del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021, particularmente en sus apartados sobre *seguridad pública municipal; régimen disciplinario*, así como *formación policial*, en los que se reporta información acerca de 2,373 municipios del país que representan 96% de la totalidad.¹⁵

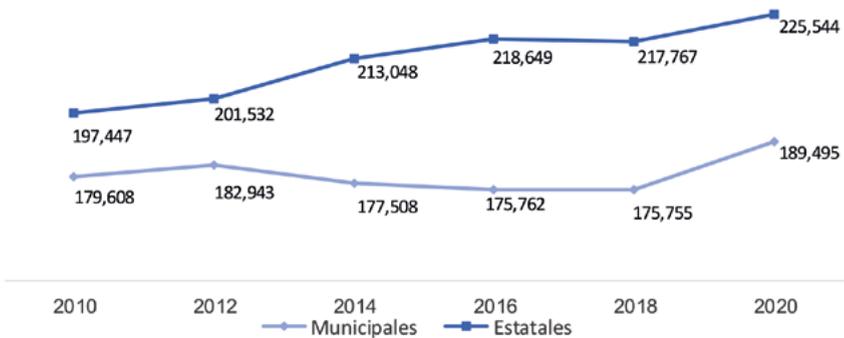
¹⁴ Cabe señalar que la efectividad es una de las variables que mejor ilustra el desempeño de una corporación policial. Se sugiere consultar los resultados de la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana que mide, a nivel perceptivo, la efectividad en el desempeño de los distintos cuerpos de seguridad, incluidas las policías preventivas municipales. Véase en <https://www.inegi.org.mx/programas/ensu/>.

¹⁵ Cfr. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021, Presentación de resultados generales*, México, 28 de febrero de 2022, Actualización: 08 de marzo de 2022, pp. 1-54. La propia fuente reporta diversas razones por las que no fue posible levantar información en la totalidad de municipios del país, entre ellas: *que la función de seguridad pública está a cargo de otra autoridad (Secretaría de Seguridad Pública de la entidad federativa, Guardia Nacional, Secretaría de Marina); no cuentan con institución, dirección o servicio de seguridad pública; o no cuentan con policía o agentes de seguridad municipal*. Las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México no se incluyen.

1. Estado de fuerza de las policías municipales

Una de las características fundamentales para el buen funcionamiento de las policías es la suficiencia del número de elementos que las integran, toda vez que de ello dependen aspectos como la adecuada rotación de turnos o una completa cobertura territorial. De acuerdo con el Censo citado, al cierre de 2020 las instituciones de seguridad pública municipal contaban con 189,495 servidoras y servidores públicos, entre los que 79% eran hombres y 21% mujeres. Del total, tres de cada cuatro (140,881) pertenecían a la policía preventiva municipal.¹⁶ Con base en esta misma fuente, se puede saber que una década antes el total era de 179,608 elementos, lo que representa un incremento promedio anual de casi mil servidores públicos, teniendo la mayor parte de este crecimiento entre 2018 y 2020 (aunque de 2012 a 2018 se registra incluso una disminución) (Gráfica 1).

Gráfica 1. Personal destinado a funciones de seguridad pública, según ámbito de gobierno, 2010 a 2020



Fuente: Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019.¹⁷

¹⁶ *Ibidem*, p. 11.

¹⁷ Presentación de resultados generales del 12 de junio de 2020. Actualización del 26 de agosto de 2020, p. 67. Actualización propia a 2020 con base en el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021 y en el Censo Nacional de Seguridad Pública Estatal 2021, los dos del INEGI.

Lo anterior significa que el crecimiento de las policías municipales, de 2010 a 2020, fue menor a 6%. Comparativamente, en las policías estatales se observa un crecimiento sostenido a lo largo del mismo periodo, pasando de 197,447 elementos en 2010, a 225,544 en 2020, lo que representa un incremento equivalente a 14% (Gráfica 1).

De acuerdo con el estado de fuerza municipal reportado en el Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica del 26 de enero de 2021, a nivel nacional existe menos de un policía municipal por cada mil habitantes, en promedio. Además, 650 municipios no cuentan con elementos, es decir, uno de cada cuatro en el país (27%) (Tabla 2).¹⁸ Simultáneamente, con base en información del INEGI, se calcula que hay 1.12 policías municipales por cada mil habitantes.¹⁹

Tabla 2. Estado de fuerza municipal

Población	Promedio de policías por cada mil habitantes	Número de municipios
Municipios con más de 500 mil habitantes	1.51	34
Municipios entre 100 mil y 500 mil habitantes	1.36	146
Municipios con menos de 100 mil habitantes	1.21	1,616
*Municipios sin policía	0	650
Totales	0.9	2,446

Fuente: Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica 2021.

Si dichas tasas son comparadas con el estado de fuerza internacional de 2.8 policías por cada mil pobladores, en promedio, reportado por la Organización de las Naciones Unidas y retomado por varios documentos públicos en México, en materia de seguridad pública existiría un importante déficit. No obstante, este podría ser subsanado si se suma de manera arbitraria el estado de fuerza de las policías estatales y de la

¹⁸ SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN CIUDADANA, *op. cit.*, p. 48. (Extracto de su Tabla 10).

¹⁹ Cálculos propios con base en datos de 140,881 elementos pertenecientes a la policía preventiva municipal al cierre de 2020 de acuerdo con el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021 y considerando una población total de 126,014,024 personas de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2020, ambos del INEGI.

propia Guardia Nacional,²⁰ sin embargo, dada la realidad de México, en materia de seguridad pública y su naturaleza federal en la que conviven tres órdenes de gobierno (y dejando aparte las cualidades que deben tener), se complica definir el número de policías que se requiere para atender la magnitud de tal problemática.

Concretamente, sobre todo para el agregado de municipios a nivel nacional, resulta difícil determinar el número ideal de policías municipales únicamente con base en el tamaño de las poblaciones, toda vez que debieran tenerse en cuenta otros factores que distinguan los varios tipos de comunidades en arreglo a sus características y necesidades. Por lo tanto, llegar a una conclusión en tal sentido tendría que derivar de un análisis desagregado a nivel micro, mismo que, además, tendría que ser actualizado periódicamente conforme el cambio de las condiciones en las demarcaciones. No obstante, además de lo que la propia situación de inseguridad podría definir al respecto, hay documentos en los que se reconoce la insuficiencia del actual número de elementos en los municipios del país.

De acuerdo con el propio Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica publicado en 2021, *en México, el número de gobiernos municipales con capacidad suficiente para brindar el servicio de policía es limitado, [...] prácticamente ningún municipio tiene un estado de fuerza suficiente para dar cobertura a su población y en 650 de ellos, el estado de fuerza es claramente inexistente.*²¹ Incluso, el mismo documento abunda en el sentido de que, aún si se suma al personal adscrito a las policías estatales, no se cubren adecuadamente los turnos y los sectores de vigilancia en sus ciudades y regiones.²²

Este requerimiento básico se enfrenta, de acuerdo con la autoridad, a diferentes restricciones, *que van desde el método de reclutamiento, el costo de los exámenes de control y confianza, el costo de la academia, las becas para los reclutas, la tasa de reprobación y la elevada rotación del personal en las diferentes policías.*²³ Estas cuestiones pueden encontrar su origen en otras problemáticas tales como las precarias

²⁰ Con los números del propio Censo, y de la Guardia Nacional, se calcula que en 2020 había 511,397 servidores públicos en las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno (aunque no todos dedicados a tareas de prevención).

²¹ SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN CIUDADANA, *op. cit.*, p. 47.

²² *Cf.*: *Ibidem*, p. 26.

²³ *Idem*.

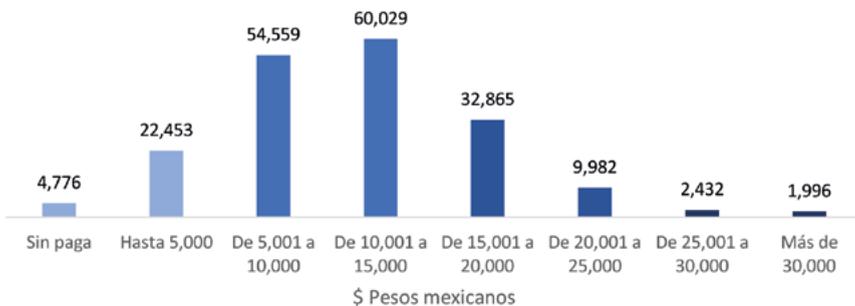
Q139

(y en ocasiones inexistentes) retribuciones económicas o inadecuadas escalas salariales, limitadas posibilidades de ascenso, inadecuada o inexistente capacitación, esquema de prestaciones incompleto y otras que se abordan en seguida.

2. Características particulares de las policías municipales y sus integrantes

La función que asumen los integrantes de las corporaciones policiales municipales se reparte de la siguiente manera: *prevención* concentra 109,283 elementos, cifra que representa 76% del total; *proximidad social* con 25,583; *reacción* con 7,480; e *investigación* con 1,853.²⁴ En lo que respecta al salario, el grueso del personal destinado a funciones de seguridad pública municipal gana entre 5,000 y 15,000 pesos mensuales, sin embargo, más de 27 mil personas perciben menos de 5,000 pesos al mes, incluidos quienes reportan no recibir pago alguno por sus servicios. Además, casi 43 mil reportan ganar entre 15 mil y 25 mil pesos y, menos de 5 mil elementos, arriba de 25 mil pesos,²⁵ (Gráfica 2).

Gráfica 2. Personal destinado a funciones de seguridad pública municipal, según rango mensual de ingresos, 2020



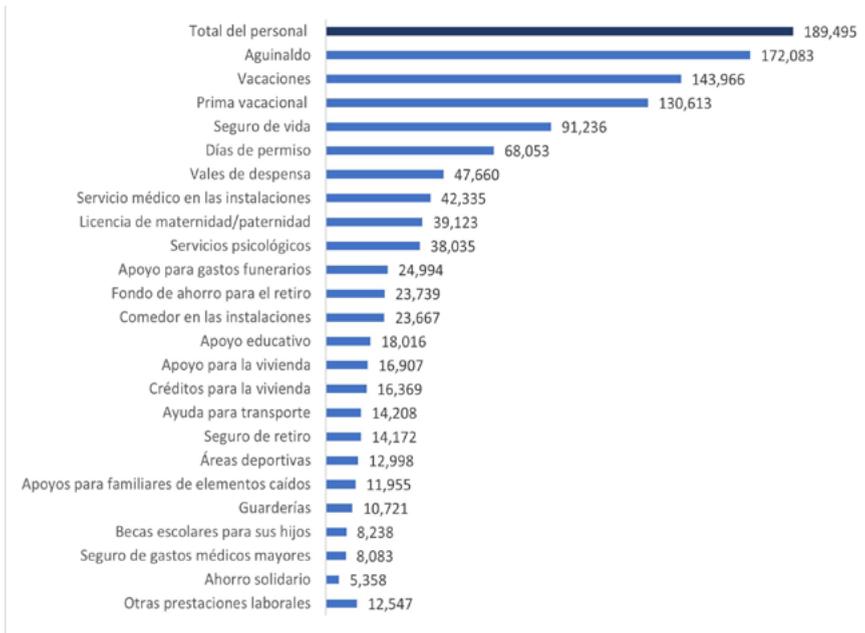
Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021.
*Adicionalmente 406 individuos no especificaron sus ingresos.

²⁴ Cfr. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *op. cit.*, p. 18.

²⁵ Cfr. *Ibidem*, p. 13.

Cabe considerar, también, que se reportaron 1,219 policías fallecidos de los cuales 217 fueron por homicidio, 79 por accidentes y 16 por suicidio. De estos, 225 murieron durante la jornada laboral.²⁶ En conexión con lo anterior, cabe señalar que únicamente 91 mil elementos tienen seguro de vida, apenas 25 mil cuentan con apoyo de gastos funerarios y solo 12 mil con otros apoyos para los familiares de elementos caídos en cumplimiento de su deber. En general, las prestaciones laborales más comunes son: aguinaldo, vacaciones y prima vacacional; y las menos comunes: seguro de gastos médicos mayores, ahorro solidario y servicios de asistencia para sus hijos, tales como guarderías o becas escolares (Gráfica 3).²⁷

Gráfica 3. Personal adscrito a las instituciones de seguridad pública municipal que recibió prestaciones laborales, según tipo, 2020



Fuente: Elaboración propia con base en Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021.

²⁶ Además, se reportan 795 por *causas naturales* y 60 por *causas externas*; se especificó también que, del total, 485 fallecieron debido a la enfermedad de la COVID-19. Asimismo, se reporta que en 369 municipios no hubo fallecimientos.

²⁷ Cf: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *op. cit.*, pp. 14, 20-22.

Respecto al equipamiento entregado, de los 2,373 municipios, en casi dos mil se otorgan uniformes consistentes en pantalón, botas, gorra, camisola y/o playera. Adicionalmente, solo entre 800 y 1,100 municipios asignan a su personal esposas o candados de mano (1,098 municipios), equipos de radiocomunicación (1,036), toletes (943), armas de fuego (840) y/o chaleco balístico (801). En contraste, en un número mucho menor de municipios se equipa a sus elementos con aerosoles irritantes (520), cámaras corporales (116) y/o dispositivos electrónicos para registro de faltas (68).²⁸

En cuanto a la escolaridad de los elementos de seguridad pública municipal, más de la mitad (54%) cuenta con estudios a nivel preparatoria, 27% a nivel secundaria, 10% a nivel licenciatura y 5% a nivel primaria o menor. Además, en lo que respecta a la formación policial, existen 88 academias y/o institutos en el país encargados de la formación inicial y continua de los policías municipales, a los que en 2020 ingresaron 4,842 personas, egresaron 3,650 y desertaron 809. En cuanto al Certificado Único Policial,²⁹ se reporta que únicamente la mitad (51%) del total de los elementos adscritos a las corporaciones policiales municipales en el país cuenta con él.³⁰

De los 2,347 titulares de las instituciones de seguridad pública municipal, 92% son hombres y únicamente 8% mujeres. Una importante mayoría de ellos y ellas gana entre 5,000 y 20,000 pesos, siendo que 85 reportan no tener paga y que, en general, los hombres ganan más que las mujeres. Además, casi la mitad (45%) tiene entre uno y cinco años de antigüedad en el servicio, 19% entre seis y 10 años, 11% entre 11 y 15 años y 23% más de 15 años.³¹

En cuanto al régimen disciplinario al cierre de 2020, se tiene que únicamente:

²⁸ Cfr. *Ibidem*, pp. 15 y 16.

²⁹ El Certificado Único Policial es el *documento que acredita a los policías [...] como aptos para ingresar o permanecer en las instituciones de seguridad pública y que cuentan con los conocimientos, el perfil, las habilidades y las aptitudes necesarias para el desempeño de su cargo*. Esto, de acuerdo con la descripción contenida en: *Ibidem*, p. 19. Además, es parte de las obligaciones de todos los integrantes de las instituciones de seguridad pública en arreglo con la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, artículos 41, fracción V, 85, fracción II y 88, apartado B, fracción II.

³⁰ Cfr. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *op. cit.*, pp. 13, 19, 29 y 30.

³¹ Cfr. *Ibidem*, p. 9.

[...] 328 instituciones de seguridad pública municipal contaron con Unidades de Asuntos Internos u homólogas. Dichas Unidades recibieron 16,615 quejas ciudadanas, de ellas, 69% correspondió a la policía preventiva y 22% a la policía de tránsito. Además, 43 municipios reportaron no haber recibido quejas. [Asimismo], 195 instituciones de seguridad pública municipal presentaron denuncias ante el Ministerio Público contra 1,496 de sus servidoras y servidores públicos adscritos, por la comisión de algún presunto delito.³²

En contraste, se otorgaron reconocimientos a 7,139 servidoras y servidores públicos de instituciones de seguridad pública municipal, en su mayoría de tipo económico (5,107), pero también a través de ascensos o promociones (1,082) y mediante diplomas, medallas o condecoraciones (832).³³

Con base en la información anteriormente vertida, el perfil promedio de quienes integran las policías municipales en México es de una persona del sexo masculino, con estudios de preparatoria y certificado policial, que percibe entre 5 mil y 15 mil pesos al mes, que asume funciones de prevención (por encima de tareas de *proximidad social*, *reacción* o *investigación*), quien tiene derecho a prestaciones y a equipamiento básicos: vacaciones, prima vacacional, aguinaldo y uniforme.

Con todo, no se debe dejar de lado que se encuentran reportadas condiciones precarias en determinados municipios y condiciones no favorables para una parte importante de los elementos: salarios menores a los 5 mil pesos al mes y la falta de pago tanto a elementos como a titulares de tales instituciones; la mayor parte de los elementos no cuentan con seguro de vida, ni licencia de maternidad o paternidad u otras prestaciones laborales y que la mayoría únicamente cuenta con su uniforme como parte de su equipamiento. Uno de cada tres solo cuenta con estudios a nivel secundaria o menor y casi la mitad no tiene el Certificado Único Policial requerido por ley.

La presencia de estas cualidades en las corporaciones policiales (sueldos y prestaciones adecuadas, así como equipamiento, reconocimientos y estímulos) son esenciales para su buen funcionamiento. Una

³² *Ibidem*, pp. 25 y 26.

³³ *Cf.*: *Ibidem*, p. 27.

parte importante de los trabajos legislativos en la materia y de las experiencias de interés aquí descritas, está enfocada precisamente en ellas.

IV. EXPERIENCIAS DE INTERÉS EN MUNICIPIOS DE MÉXICO

Enseguida se presentan tres experiencias de interés para el ámbito legislativo acerca de seis municipios o grupos de municipios. Su importancia radica tanto en sus resultados positivos (o prometedores) como en sus aspectos limitantes, lo que también se describe a continuación.

Se trata del mecanismo de supervisión externa puesto en marcha recientemente en un par de municipios de México, pero con antecedentes positivos en otros países; los esquemas de coordinación metropolitana e intermunicipal, práctica más extendida, aunque con resultados diferenciados a lo largo del país; así como la estrategia integral de combate al delito denominada *Blindar BJ* implementada en la alcaldía Benito Juárez de la Ciudad de México, caso de interés tanto por los positivos niveles de seguridad en tal demarcación como por las limitadas facultades de las alcaldías en la materia.

1. *Mecanismo de Supervisión Externa (capitales de Querétaro y Puebla)*

Los mecanismos de supervisión externa de la policía se configuran en procesos de intervención a dichas instituciones de seguridad por parte de agentes que no pertenecen a ellas. Se llevan a cabo en ciertos procesos al interior de las corporaciones, sea en el reclutamiento y selección, la formación de los policías, los asuntos internos, el seguimiento a denuncias ciudadanas u otros, y tienen antecedentes positivos en corporaciones locales de países europeos.

Se definen como *una modalidad de control, monitoreo y evaluación de la actuación policial [y] se constituyen en mecanismos de participación ciudadana, con [varios] actores que están fuera de la cadena juramentada de mando de un departamento de policía,*³⁴ e idealmente pertenecientes

³⁴ CAUSA EN COMÚN A. C., *Mecanismos de supervisión externa de policía*, (22 de marzo de 2022), <https://causaencomun.org.mx/beta/mecanismos-de-supervision-externa-de-policia/>.

a los diversos sectores de la sociedad, así como a organismos nacionales e incluso internacionales que, en conjunto, conforman un comité. Su función no es fincar responsabilidades (ni administrativas, ni penales), sino reconocer e institucionalizar lo que se hace de manera correcta y corregir lo que no, siempre de manera transparente.

Al respecto, el informe de la *Auditoría Local de Seguridad en el Municipio de Querétaro* reflexiona que:

[...] la inseguridad y la violencia son problemas transversales que no se pueden atender sin corresponsabilidad ciudadana, coordinación institucional y participación de organismos nacionales e internacionales que cuentan con experiencia en la materia, además es necesario articular los esfuerzos de la sociedad civil sobre temáticas focalizadas y la participación del sector empresarial con un enfoque de responsabilidad social.³⁵

La supervisión externa constituye un mecanismo propio de la democracia, particularmente de las policías democráticas, el cual intenta generar las condiciones para su correcto funcionamiento mediante la redundancia de las supervisiones (interna y ahora externa), sin que una ocupe el lugar de la otra. En comparación con la aviación y la informática, el principio de la redundancia *es fundamental para mantener la estabilidad de los sistemas y evitar desastres; pero si se le relaciona con el diseño institucional de la democracia, en realidad se trata de un fuerte y sano contrapeso, exactamente como debe [ser en] toda la función pública.*³⁶

La puesta en marcha de estos mecanismos en México es reciente. A nivel estatal, hay antecedentes en el Estado de México, Michoacán, Oaxaca y Quintana Roo, mientras que, su implementación en el orden municipal es nueva y escasa. Esta se registra particularmente en Querétaro y Puebla, capitales de los estados homónimos, en las que sendas poblaciones superan el millón de habitantes, siendo cada uno de los municipios más poblados en el país (ocupan el décimo tercero y

35 OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO, *Informe de la Auditoría Local de Seguridad en el municipio de Querétaro*, México, 2019, p. 18.

36 CONSEJO CIUDADANO DE SEGURIDAD Y JUSTICIA DEL ESTADO DE PUEBLA, *Informe Final, Programa Piloto de Supervisión Externa de la Policía Municipal de Puebla*, México, 2021, p. 9, <https://consejociudadanopuebla.org/wp-content/uploads/2021/11/documento-v2-1.pdf>.

cuarto lugares, respectivamente, de entre las casi 2,500 demarcaciones en total).³⁷ Los dos pueden considerarse como casos pioneros en México, incluso en América Latina.

En el municipio de Querétaro se implementó una *Auditoría Policial* en 2017 con ayuda de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas,³⁸ cuyos primeros resultados se dieron a conocer en 2019.

La finalidad fue *proporcionar una visión panorámica e integral de las dinámicas sociales y delictivas del municipio de Querétaro, considerando teorías sociales y criminológicas para orientar su comprensión, pero principalmente para plantear [141] recomendaciones para su atención y prevención*,³⁹ a la par de identificar y replicar buenas prácticas institucionales, así como fortalecer la rendición de cuentas a la sociedad, todo esto en concordancia, además, con los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030.⁴⁰

Como parte de la supervisión, se incluye la identificación de los delitos más preocupantes en la demarcación de acuerdo con la percepción de la ciudadanía y la estadística disponible, así como análisis y recomendaciones respecto a la estructura y operatividad de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal de Querétaro y su Dirección de Prevención y Participación Ciudadana. La intervención identifica *ejes de acción que deben ser prioritarios en la agenda de trabajo en materia de prevención impulsada desde el gobierno municipal* en seis etapas: 1. Recolección de los datos, 2. Diagnóstico social participativo, 3. Informe de hallazgos y recomendaciones, 4. Desarrollo de un modelo integral de prevención del delito, 5. Implementación y 6. Estrategia de monitoreo y evaluación de efectividad.⁴¹

37 INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Base de datos de población 2020*, [base de datos], México, 2020, <http://www.snim.rami.gob.mx/#:~:text=El%20Sistema%20Nacional%20de%20Informaci%C3%B3n,datos%20de%20contacto%20de%20alcaldes>.

38 La intervención se dio también en Cali, Colombia y en Durban, Sudáfrica, en el marco del proyecto *Políticas basadas en la evidencia para el mejoramiento de la seguridad de las comunidades en ciudades de América Latina y África*. Para más información, se sugiere consultar los informes de la Auditoría Local de Seguridad en el Municipio de Querétaro 2019 y 2020.

39 OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO, *op. cit.*, p. 13.

40 *Cfr.* OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO, *Monitoreo y Evaluación de la Auditoría Local de Seguridad en el Municipio de Querétaro*, México, 2020, p. 45, https://auditoriadeseguridad-cdeunodc.org/wp-content/uploads/2020/08/200820_Monitoreo_Evaluacion_ALS_QRO_END.pdf.

41 *Cfr. Ibidem*, pp. 13, 17 y 144; y OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL

En 2021, la Unidad de Asuntos Internos de la Secretaría de Seguridad Ciudadana del municipio de Puebla, fue sometida a supervisión externa por un consejo técnico multidisciplinario conformado por personas con una amplia experiencia y perfiles pertenecientes a la sociedad civil, la academia y la policía. Este grupo accedió durante siete meses (bajo condiciones de protección de datos personales) a toda la información generada en el área, teniendo conocimiento de 1,299 expedientes, en los que fue posible observar y analizar las conductas de los elementos policiales que pudieran constituir responsabilidades y, en su caso, sus respectivas sanciones.

La intervención se enfocó en la Unidad de Asuntos Internos porque es esta modalidad de supervisión la que cuenta con mayor experiencia a nivel internacional, toda vez que el programa se constituyó en un piloto que puede dirigirse, como ya se dijo, a otras áreas y procesos de las instituciones policiales.

Con base en lo anterior, se llevaron a cabo diversas sugerencias para lograr una mejoría en las prácticas y procesos de la Unidad. Algunos de los reportados son los siguientes:

Emitir recomendaciones particulares sobre capacitaciones necesarias, participación en el diseño y mejora de protocolos de actuación policial, entrevistar siempre a víctimas, testigos y parte quejosa, e incluir en los expedientes las resoluciones de los órganos sancionadores. Debe existir participación ciudadana en los órganos colegiados. Establecer un canal de comunicación constante con la Fiscalía General del estado. Intervención del Departamento de Apoyo Psicológico en todos los casos donde se identifique esa necesidad. Las investigaciones sobre incidentes de uso de la fuerza no deben ser solo disciplinarias sino en clave de mejora institucional y análisis de patrones, mismos que deberán incluirse en los informes periódicos sobre uso de la fuerza. Tales informes deberán ser públicos. Mejora del Manual de Procedimientos de la Unidad de Asuntos Internos, incorporando actuaciones diferenciadas por tipo de expediente. Las categorías de clasificación de expedientes no sólo deben considerar tipos administrativos sino de faltas. En todas las investigaciones so-

DELITO, *Informe de la Auditoría... cit.*, p. 6.

bre personas lesionadas y fallecidas tras intervenciones policiales, la UAI debe asegurar su acceso a partes y expedientes médicos. En el caso de personas fallecidas, deberá siempre verificarse la causa de muerte. Debe existir una política de tolerancia cero a los casos de acoso sexual y otras formas de violencia de género dentro de la institución.⁴²

En el reporte final del proyecto, se lee que *la policía tiene más oportunidades de mejorar y reconstruir la confianza y el apoyo social hacia ella cuando es supervisada mediante un mecanismo especializado externo*. En el caso particular de la Unidad supervisada, se reporta que, efectivamente, *ha sufrido un ajuste estructural que abrió oportunidades para [su] mejora*, pero también de otras áreas y demás policías que han podido observar el proceso y sus resultados.⁴³

En suma, es posible aseverar que este tipo de mecanismos se basan en dos principios: la participación de la ciudadanía y la transparencia, con lo que se busca mejorar la actuación de las policías y que sean más confiables ante la población. Además, es importante insistir en que, con este, los mecanismos internos de control de las corporaciones prevalecen, incluso conviven, lo que dota un carácter complementario. Sin duda, la puesta en marcha de este mecanismo requiere generar acuerdos políticos, superar la desconfianza a agentes externos y, desde luego, asignar recursos.

En cuanto a los principales aspectos restrictivos de este mecanismo, Insyde A.C., sostiene que *ni la decisión política detrás de esos procesos ni la gran cantidad de recursos asociados a estas acciones han producido [aún] cambios cualitativos profundos y sostenidos en las policías*, ya que se han fijado principalmente en conductas individuales y descuidado sus causas primarias, es decir, aquellos incentivos institucionales que las generan.⁴⁴

Las intervenciones como las mencionadas, además, presentan como dificultad la falta de atribuciones para la coordinación con autoridades del estado o de la federación y, desde luego, para adecuar marcos

42 CONSEJO CIUDADANO DE SEGURIDAD Y JUSTICIA DEL ESTADO DE PUEBLA, *op. cit.*, pp. 5 y 6.

43 *Cfr. Ibidem*, pp. 6 y 9.

44 *Cfr. INSTITUTO PARA LA SEGURIDAD Y LA DEMOCRACIA A. C., Diseño y construcción de mecanismos de supervisión externa de la policía*, (22 de marzo de 2022), <https://insyde.org.mx/disenio-y-construccion-de-mecanismos-de-supervision-externa-de-la-policia/>.

constitucionales, legales o normativos en los órdenes federal y local, para facilitar las tareas y logro de objetivos en el municipio.

Finalmente, la carencia de estudios y la falta de desagregación de información a nivel municipal y submunicipal es una dificultad a la que se enfrentan no solo estos ejercicios, sino que aqueja a una amplia gama de estudios y decisiones de política pública en este orden, cuestión que representa costos importantes para la construcción de un panorama amplio en cuanto al estatus de la inseguridad a este nivel.

2. Esquemas de coordinación metropolitano e intermunicipal (municipios de Tamaulipas, Jalisco y el Estado de México)

Los esquemas de coordinación metropolitano o intermunicipal son mecanismos de colaboración entre autoridades municipales (y en ocasiones de estas junto con otro u otros órdenes de gobierno) en los que se actúa de manera conjunta contra la delincuencia, se intercambia información y se da seguimiento al cumplimiento de acuerdos. Estos han reportado ciertos beneficios de organización entre autoridades y, con ello, de reducción del delito.

La Constitución y las leyes mexicanas prevén la coordinación entre órdenes de gobierno y entre municipios en materia de seguridad. De acuerdo con la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública:

Los estados y los municipios podrán coordinarse para hacer efectivo lo previsto en el artículo 115, fracciones III, inciso h) y VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁴⁵ [Asimismo] las Leyes Estatales de Seguridad Pública podrán establecer la posibilidad de coordinación, y en su caso, los medios para la más eficaz prestación del servicio de seguridad pública entre un estado y sus municipios (artículo 39).

[Además] podrán establecerse instancias intermunicipales, con apego a los ordenamientos estatales correspondientes. En el caso

⁴⁵ Referente a que los municipios tendrán a su cargo la seguridad pública, [...] *la policía preventiva municipal y tránsito [y que] la policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquella acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público. El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente.*

de las zonas conurbadas entre dos o más entidades federativas, se podrán suscribir convenios e instalar instancias regionales con la participación de los municipios respectivos y de las alcaldías tratándose de la Ciudad de México (artículo 36, párrafo segundo).

Este tipo de experiencias es más común en las zonas conurbadas del país, pero cabe decir que no es exclusivo de ellas. Algunos casos interesantes (por las razones que se explican en seguida) son la policía metropolitana de los municipios de Altamira, Tampico y Ciudad Madero, en el estado de Tamaulipas; la policía metropolitana de Guadalajara y Zapopan, en Jalisco, así como los Consejos Intermunicipales de Seguridad Pública en los que se agrupan municipios del Estado de México.

De acuerdo con un artículo publicado en 2011,⁴⁶ el esquema de coordinación adoptado por la policía metropolitana del área conurbada *Almatam* (Altamira, Tampico y Ciudad Madero) en Tamaulipas, coadyuvó a la reducción del crimen en esta zona. Los autores de la investigación llegaron a tal conclusión mediante un análisis cuantitativo enfocado en los resultados del programa a dos años de su implementación.

En Jalisco, con base en un modelo homologado de seguridad en los municipios de Guadalajara y Zapopan, se creó la figura de Comisario Policial Intermunicipal que, junto con sus homólogos a nivel municipal, configuran la base de coordinación policial en dichas demarcaciones. Dicha estrategia involucra los rubros educativo, cultural, de salud y protección civil.⁴⁷ Esta es una estrategia de reciente aplicación que se espera dé resultados positivos en el corto y mediano plazo.

Finalmente, en el Estado de México los Consejos Intermunicipales (también existentes en otros estados del país), son órganos colegiados integrados por autoridades federales, estatales y municipales, cuyo principal objetivo es propiciar la coordinación entre los municipios integrantes mediante el seguimiento de acuerdos y verificación de su cumplimiento.⁴⁸

46 Cfr. SALAZAR CANTÚ, José de Jesús *et al.*, “Convenios intermunicipales. El efecto de la Policía Metropolitana del área conurbada Almatam”, *Gestión y Política Pública*, México, 20:2, 2011, pp. 433-457, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792011000200006. El estudio se enfoca en los efectos de la existencia de la policía metropolitana particularmente en el municipio de Tampico.

47 Cfr. GOBIERNO DE ZAPOPAN, *Zapopan y Guadalajara hermanan estrategia de seguridad*, (22 de marzo de 2022), <https://www.zapopan.gob.mx/v3/noticias/zapopan-y-guadalajara-hermanan-estrategia-de-seguridad>.

48 Cfr. GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO, *Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de*

Algunas restricciones de estos esquemas de coordinación tienen que ver con la falta de estrategias de larga duración, la no disponibilidad de información y otras de tipo legal y presupuestal. La renovación de autoridades y particularmente la alternancia política (aunque sea característica de la democracia), han propiciado que las administraciones entrantes no den continuidad a las estrategias implementadas y, con ello, que las políticas públicas sean efímeras, sobre todo en el orden municipal.

Por otro lado, el Instituto Mexicano para la Competitividad, haciendo referencia precisamente a las fuerzas policiales intermunicipales o metropolitanas, considera que *ese tipo de arreglo enfrenta importantes restricciones legales y presupuestales*,⁴⁹ sin embargo, no las descarta dentro de sus propuestas para mejorar la seguridad en estas demarcaciones, particularmente las de tipo urbano, pero sí sugiere que se complemente con otros modelos tales como el mando único policial, los convenios con policías estatales y la Guardia Nacional, la policía comunitaria, implementación de cuadrantes, así como los esquemas de cooperación entre la policía y la sociedad, entre otros.

Finalmente, se suma la dificultad para obtener información completa sobre la operación de los programas, ya sea por su inexistencia (ausencia de registro sistemático por parte de los operadores del programa), falta de detalle o desagregación de los datos; o por el impedimento de acceder a ella (sea que los datos se hayan encontrado reservados o que la propia autoridad haya imposibilitado la entrega).

3. *Estrategia integral de combate al delito Blindar BJ (Benito Juárez, Ciudad de México)*

La alcaldía Benito Juárez, en la Ciudad de México, ha destacado por sus bajos índices de percepción de inseguridad en el país y por ser el más bajo en la entidad federativa. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana, en diciembre de 2021, una mayoría importante de 7 de cada 10 personas en dicha demarcación (72%)

Seguridad Pública. Consejos Intermunicipales, (22 de marzo de 2022), http://sesespem.edomex.gob.mx/consejos_intermunicipales.

49 INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD, *El municipio: una institución diseñada para el fracaso. Propuestas para la gestión profesional de las ciudades*, México, 2012, p. 121, https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2014/11/2012_ICU_Seguridad.pdf.

la consideraban *segura*. Esta proporción se ha alcanzado mediante incrementos sostenidos, desde marzo de 2020, cuando era de 51%, pasando por 61 y 65%, en septiembre y diciembre del mismo año, 65 y 68%, en marzo y junio de 2021, respectivamente,⁵⁰ lo que ha sido atribuido a la estrategia de combate a la inseguridad de la demarcación, pese a las limitadas facultades en la materia para este tipo de gobierno.⁵¹

Es preciso recordar que las demarcaciones territoriales de la capital (o alcaldías) no están contempladas por la Constitución en el reparto de responsabilidades relacionadas con la seguridad pública, pues la define como una función a cargo de la federación, la Ciudad de México, los estados y los municipios. De ahí también que se encuentren pendientes algunas iniciativas para reformar los artículos 21 y 122 de la Constitución, con la finalidad de otorgar y definir las atribuciones de las alcaldías de la Ciudad de México, en materia de seguridad pública.

El programa *Blindar BJ* de la alcaldía Benito Juárez se define como una estrategia integral de combate al delito desde su raíz, a través de las áreas de servicios urbanos, protección civil y seguridad ciudadana,⁵² mediante proximidad policial, coordinación, tecnología, información e inteligencia. Este modelo comienza a ser implementado en otras alcaldías de la Ciudad de México, con el objetivo de reducir los índices de criminalidad y dar una mejor atención a la ciudadanía, en materia de seguridad pública.

De acuerdo con el sitio oficial de la alcaldía Benito Juárez, a partir de 2018, con el programa en comento, se pasó de tener 70 elementos de seguridad a 349, más 66 nuevas unidades vehiculares de proximidad, cada una con teléfono asignado y con presencia en los 28 cuadrantes de la demarcación, con la finalidad de disminuir el tiempo de atención y respuesta a la ciudadanía, además de ponerse en marcha el componente *Cuidar a quien nos Cuida*, dirigido al reconocimiento y la dignificación de la labor policial como parte central del modelo, que incluye, entre

⁵⁰ Cfr. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU)*. *Tabulados*, (22 de marzo de 2022), <https://www.inegi.org.mx/programas/ensu/default.html#Tabulados>.

⁵¹ No hay que perder de vista, también, que la alcaldía Benito Juárez ha sido clasificada por la ONU como la demarcación con el mayor Índice de Desarrollo Humano en todo el país, instrumento que conjuga la longevidad de las personas, su educación y el nivel de ingreso, claves para medir el bienestar de la población.

⁵² Cfr. ALCALDÍA BENITO JUÁREZ, *Blindar BJ. Estrategia integral para combatir el delito desde su raíz*, (22 de marzo de 2022), <https://alcaldiaibenitojuarez.gob.mx/blindarbj/>.

otros, el otorgamiento de estímulos económicos, así como el uso gratuito de las instalaciones deportivas, culturales y académicas de la demarcación tanto para los elementos policiales, como para sus familias.

Asimismo, la coordinación con autoridades de la Ciudad de México, tales como: la Secretaría de Seguridad Ciudadana, la Fiscalía General de Justicia y su área de investigación, así como la inversión en videovigilancia conectado con un Centro de Control y Comando C2 con tecnología avanzada, son elementos esenciales para este programa.

Esta estrategia reporta resultados positivos en cuatro años, tales como: el desmantelamiento de bandas dedicadas al robo a casas habitación y al robo con violencia a negocios, así como la disminución de la percepción de inseguridad entre la población. Como se pudo ver, varios de los elementos que incorpora el programa *Blindar BJ* se encuentran presentes en las iniciativas de ley pendientes en el Congreso de la Unión y también forman parte de recomendaciones internacionales para el mejoramiento de la situación de inseguridad.

Las críticas que ha recibido este programa, de manera similar con los esquemas de coordinación intermunicipal, consisten en los altos costos que representa al presupuesto y a la falta de información pública en cuanto a su operación, al clasificar datos hasta 2024. No obstante, al tratarse de aspectos relacionados con la seguridad pública, es preciso valorar si se debe asumir un ahorro monetario en perjuicio de la seguridad, además de considerar riesgos a la integridad de las personas antes de entregar información desagregada.

En suma, los tres mecanismos antes esbozados, con sus bondades y limitantes, se configuran en experiencias de interés para la reforma policial, que brindan opciones a la hora de tomar decisiones y legislar en la materia. Desde luego que vale la pena rescatar los elementos que mejor funcionen para otros lugares del país, así como profundizar en ellos y reflexionar en torno a los costos que representan para el erario, frente a los beneficios que podrían traer a la población.

V. CONCLUSIONES

La Constitución federal establece que las policías municipales (y otras instituciones de seguridad pública) se deben caracterizar por su naturaleza colaborativa, civil y de servicio a la sociedad; por ser

disciplinadas y profesionales; y por actuar conforme a los principios de legalidad, honradez, objetividad, eficiencia, respeto a los derechos humanos y la observancia de la perspectiva de género.

Jurídicamente también se les ordena participar en los procedimientos de selección, ingreso, formación, actualización, capacitación, permanencia, evaluación, reconocimiento, certificación y registro de los servidores públicos; regular los sistemas disciplinarios, así como de reconocimientos, estímulos y recompensas; determinar los criterios uniformes de modernización tecnológica; intercambio de información; determinar la participación de la comunidad y de instituciones académicas en coadyuvancia de los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las instituciones de seguridad pública; y, fortalecer los sistemas de seguridad social de los servidores públicos, sus familias y dependientes, e instrumentar los complementarios a estos.

Los procesos de fortalecimiento a estas instituciones en el orden local y municipal también se encuentran contemplados por las leyes mexicanas; toda vez, que la actuación de las fuerzas armadas, en tareas de seguridad pública, adquirió un carácter subsidiario y temporal en dichas demarcaciones.

De acuerdo con los datos presentados, se puede saber que la realidad de las policías municipales consta, hoy en día, de una serie de carencias y necesidades concretas, muchas de ellas en materia de lo que la Constitución y las leyes de México ya ordenan tener en cuenta, pero que aún no están materializadas.

De inicio, se puede afirmar que hay insuficiencia e inexistencia de personal en muchas de las policías municipales del país, lo que en parte se explica por las precarias y, en ocasiones, inexistentes retribuciones económicas o inadecuadas escalas salariales, limitadas posibilidades de ascenso, inapropiada o ausente capacitación, así como por los esquemas de prestaciones incompletos.

Quienes integran las policías municipales en México en su mayoría son personas del sexo masculino, con estudios de preparatoria y certificado policial, que perciben entre 5 mil y 15 mil pesos al mes, asumen funciones de prevención, tienen derecho a vacaciones, prima vacacional, aguinaldo y uniforme, pero, a la par, la mayor parte de los elementos no cuentan con otras prestaciones como seguro de vida, licencia de maternidad o paternidad, reconocimientos, estímulos, ni

con equipamiento completo para ejercer su labor. Uno de cada tres solo cuenta con estudios a nivel secundaria o menor y cerca de la mitad aún no cuenta con el Certificado Único Policial exigido por ley.

Parte de dichas necesidades se encuentran ya consideradas en el cúmulo de propuestas legislativas analizadas y otras se abarcan en las experiencias de interés que se revisaron, de tal suerte que se podría pensar que estas carencias (al menos varias de ellas) están siendo tomadas en cuenta tanto por el Poder Legislativo Federal como por algunos gobiernos. No obstante, la atención concreta, y ya no decir integral, todavía no se materializa, sea porque las disposiciones que lo ordenan aún se encuentran pendientes o porque su implementación es aún muy reciente y focalizada.

Varias de las modificaciones propuestas pretenden fortalecer a las policías municipales observando los principios de respeto a los derechos humanos y de igualdad de género. Buena parte de sus contenidos son esfuerzos por precisar, complementar o detallar cada uno de los rubros de la regulación federal vigente, concerniente a las policías municipales, en beneficio de los elementos, las corporaciones y, desde luego, de la población en general.

De manera similar, en cuanto a las experiencias de interés revisadas, se observó que incluyen componentes dirigidos al reconocimiento e institucionalización de buenas prácticas, incluida la dignificación de la labor policial mediante el otorgamiento de estímulos económicos, así como el uso gratuito de instalaciones deportivas, culturales y académicas tanto para policías, como para sus familias, a la par del componente de coordinación interinstitucional, el uso y aprovechamiento de tecnologías avanzadas, la participación de la comunidad, transparencia y rendición de cuentas ante la ciudadanía, entre otros.

Es importante tener en cuenta que mientras las policías municipales no cuenten con las condiciones adecuadas en todas, o al menos la mayoría de las demarcaciones del país, las corporaciones estatales, la Guardia Nacional y las fuerzas armadas (Ejército y Marina), tendrán que seguir asumiendo funciones subsidiarias de seguridad pública en los municipios. Poner atención en el correcto funcionamiento de las policías municipales; toda vez, que con estas debe tener mayor cercanía la comunidad, conlleva una serie de beneficios para la población: vivir en paz, ejercer todos sus derechos y desarrollar al máximo sus capacidades.

VI. REFERENCIAS

1. *Bibliohemerográficas*

CONSEJO CIUDADANO DE SEGURIDAD Y JUSTICIA DEL ESTADO DE PUEBLA, *Informe Final, Programa Piloto de Supervisión Externa de la Policía Municipal de Puebla*, México, 2021.

INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD, *El municipio: una institución diseñada para el fracaso. Propuestas para la gestión profesional de las ciudades*, México, 2012.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019. Presentación de resultados generales*, México, 12 de junio de 2020, actualización: 26 de agosto de 2020.

-----, *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021. Presentación de resultados generales*, México, 28 de febrero de 2022, Actualización: 08 de marzo de 2022.

-----, *Censo Nacional de Seguridad Pública Estatal. Presentación de resultados generales*, México, 19 de octubre de 2021, actualización: 14 de febrero de 2022.

MAGALONI, Beatriz y RODRÍGUEZ, Luis, “Institutionalized Police Brutality: Torture, the Militarization of Security, and the Reform of Inquisitorial Criminal Justice in Mexico”, *American Political Science Review*, vol. 114, núm. 4, 2020.

MALONE, Mary Fran T. y DAMMERT, Lucia, “The police and the public: policing practices and public trust in Latin America”, *Policing and Society*, Reino Unido, vol. 31, núm. 4, 2021.

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO, *Informe de la Auditoría Local de Seguridad en el municipio de Querétaro*, México, 2019.

-----, *Monitoreo y Evaluación de la Auditoría Local de Seguridad en el Municipio de Querétaro*, México, 2020.

PALAZUELOS COVARRUBIAS, Israel, “El papel de la policía en la consecución de los objetivos de seguridad ciudadana: Elementos legislativos para su democratización en México”, *Agenda Legislativa*,

- México, núm. 1, septiembre 2021.
- SALAZAR CANTÚ, José de Jesús *et al.*, “Convenios intermunicipales. El efecto de la Policía Metropolitana del área conurbada Almatam”, *Gestión y Política Pública*, México, vol. 20, núm. 2, 2011.
- SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN CIUDADANA, *Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica*, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 26 de enero de 2021.
- ZEPEDA LECUONA, Guillermo Raúl, “Buenas prácticas para la seguridad en municipios y metrópolis”, *Estudios Jaliscienses*, México, núm. 114, noviembre 2018.

2. Normativa nacional

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Ley de la Guardia Nacional.
Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
Ley Nacional del Registro de Detenciones.
Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

3. Internet

- ALCALDÍA BENITO JUÁREZ, *Blindar BJ. Estrategia integral para combatir el delito desde su raíz.*
-----, *En Benito Juárez, nos pusimos a la tarea de enfrentar a los delincuentes, no de abrazarlos con la estrategia de Blindar BJ: Santiago Taboada.*
-----, *La mejor manera de combatir el delito es dignificar la labor de todos nuestros cuerpos de seguridad: Santiago Taboada.*
-----, *Seguiremos coordinando la estrategia Blindar BJ con el Gobierno de la CDMX: Santiago Taboada.*
- BANCO MUNDIAL, *Homicidios intencionales (por cada 100.000 habitantes). Base de datos de Estadísticas de homicidios internacionales de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.*
- CAUSA EN COMÚN A.C., *Mecanismos de supervisión externa de policía.*

- CHAPA KOLOFFON, Lilian, “Opinión: La Guardia Nacional no será suficiente para la pacificación de México”, *The Washington Post*.
- GOBIERNO DE ZAPOPAN, *Zapopan y Guadalajara hermanan estrategia de seguridad*.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO, *Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública. Consejos Intermunicipales*.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Base de datos de población 2020*, [base de datos], México, 2020.
- , *Censo de Población y Vivienda 2020*.
- , *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU)*.
- INSTITUTO PARA LA SEGURIDAD Y LA DEMOCRACIA A. C., *Diseño y construcción de mecanismos de supervisión externa de la policía*.
- PALMA, Martha, “México necesita más de 101 mil policías nuevos para alcanzar el estándar mínimo en seguridad”, *Alcaldes de México*.

4. Otras

- ÁVILA VERA, Mildred Concepción, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 49 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 29 de octubre de 2019.
- BAÑUELOS DE LA TORRE, Geovanna del Carmen, *Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un segundo párrafo al artículo 32 y adiciona unas nuevas fracciones IV, V y VI al artículo 33, recorriéndose en la numeración la subsecuente, de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza*, (Cámara de Senadores), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 7 de diciembre de 2021.
- BERNAL MARTÍNEZ, Mary Carmen, *Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona diversas disposiciones a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 24 de noviembre de 2021.
- BONIFAZ MOEDANO, Raúl Eduardo, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código*

Penal Federal, de la Ley de Seguridad Nacional y de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 10 de octubre de 2019.

BRICEÑO ZULOAGA, María Wendy, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, del Código Civil Federal, de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, de la Ley General de Educación, de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, del Código Nacional de Procedimientos Penales, de la Ley General de Víctimas, de la Ley Nacional de Ejecución Penal y de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 22 de abril de 2021.*

CASTAÑEDA GONZÁLEZ, Omar Enrique, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 6° de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 15 de diciembre de 2021.*

CASTAÑEDA HOEFLICH, José Clemente, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 14 y 142 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, (Cámara de Senadores), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 26 de octubre de 2021.*

CONGRESO DE MICHOACÁN, *Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona las fracciones I, II, III, IV y V, así como un segundo y tercer párrafos al artículo 37 de la Ley de Coordinación Fiscal, (Cámara de Senadores), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 18 de febrero de 2020.*

CRUZ BLACKLEDGE, Gina Andrea, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 21 y 123 Apartado B fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (Cámara de Senadores), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 12 de agosto de 2020.*

DELGADILLO GARCÍA, Verónica *et al.*, *Iniciativa con proyecto de*

decreto que adiciona un tercer párrafo y cinco fracciones al artículo 142 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, (Cámara de Senadores), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 12 de noviembre de 2019.

ESCOBAR Y VEGA, Arturo, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma la Ley General de Turismo y la Ley de la Guardia Nacional, (Cámara de Senadores), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 10 de junio de 2020.*

ESPINOZA EGUIA, Juan Francisco, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 7º de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 24 de noviembre de 2021.*

GARCÍA GARCÍA, José Antonio, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 5 de octubre de 2021.*

GARCÍA MARTÍNEZ, Irene, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 21 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 28 de abril de 2021.*

GARCÍA MORLAN, Dulce Alejandra, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 40 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 24 de octubre de 2019.*

-----, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 18 de noviembre de 2020.*

GÓMEZ MALDONADO, Maiella Martha Gabriela, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 165 del Código Penal Federal y 2 de la Ley Federal contra la Delincuencia*

- Organizada*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 30 de abril de 2019.
- GRUPO PARLAMENTARIO DE ENCUENTRO SOCIAL, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma las fracciones XV y XVI y se adiciona una fracción XVII al artículo 215 y se adiciona el artículo 307 del Código Penal Federal*, (Cámara de Senadores), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 17 de junio de 2020.
- GUERRA MENA, Juanita, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 17 de noviembre de 2021.
- , *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en materia de protección a las mujeres y perspectiva de género*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 18 de marzo de 2021.
- HERRERA VEGA, Manuel Jesús, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 9 de septiembre de 2021.
- HUACUS ESQUIVEL, Francisco Javier, *Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona los artículos 25 y 38 Bis de la Ley de Coordinación Fiscal*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 5 de octubre de 2021.
- INGRAM VALLINES, Anilú, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y de la Ley de la Guardia Nacional, en materia de paridad de género en la integración y composición de las instituciones y los cuerpos de seguridad pública*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 4 de febrero de 2021.

MANZANILLA TÉLLEZ, Emilio, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el objeto de sentar las bases del modelo nacional de policía y justicia cívica y fortalecer a las policías municipales y estatales*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 25 de febrero de 2020.

MARTÍNEZ AKÉ, Carlos Enrique, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 20 y 40 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 13 de abril de 2021.

MEDINA ORTÍZ, Adriana Gabriela, *Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona tres párrafos al artículo 91 de la Ley de la Guardia Nacional*, (Cámara de Senadores), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 14 de agosto de 2019.

-----, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 22 de octubre de 2019.

MENDOZA ACEVEDO, Luis Alberto, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 12 de diciembre de 2019.

-----, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 26 de noviembre de 2019.

MINOR MORA, Jesús Salvador, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 234 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio*, (Cámara de Senadores), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 28 de enero de 2020.

MOVIMIENTO CIUDADANO, Agenda parlamentaria, LXV legislatura, primer año, primer período, (Cámara de Diputados), Gaceta Parlamentaria, año XXIV, núm. 5867-F, 13 de septiembre de 2021.

MOVIMIENTO REGENERACIÓN NACIONAL, Agenda parlamentaria, LXV legislatura, primer año, primer período, (Cámara de Diputados), Gaceta Parlamentaria, año XXIV, núm. 5867-A, 13 de septiembre de 2021.

ORTEGA MARTÍNEZ, Ma. del Pilar, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 16 de febrero de 2021.

PANI BARRAGÁN, Alejandra, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, (Cámara de Senadores), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 17 de junio de 2020.

PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, Agenda parlamentaria, LXV legislatura, primer año, primer período, (Cámara de Diputados), Gaceta Parlamentaria, año XXIV, núm. 5867-B, 13 de septiembre de 2021.

PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, Agenda parlamentaria, LXV legislatura, primer año, primer período, (Cámara de Diputados), Gaceta Parlamentaria, año XXIV, núm. 5867-G, 13 de septiembre de 2021.

PARTIDO DEL TRABAJO, Agenda parlamentaria, LXV legislatura, primer año, primer período, (Cámara de Diputados), Gaceta Parlamentaria, año XXIV, núm. 5867-E, 13 de septiembre de 2021.

PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, Agenda parlamentaria, LXV legislatura, primer año, primer período, (Cámara de Diputados), Gaceta Parlamentaria, año XXIV, núm. 5867-C, 13 de septiembre de 2021.

PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO, Agenda parlamentaria, LXV legislatura, primer año, primer período, (Cámara de Diputados), Gaceta Parlamentaria, año XXIV, núm. 5867-D, 13 de septiembre de 2021.

PÉREZ HERNÁNDEZ, José Ángel, *Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 10 de diciembre de

2019.

PRUDENCIO GONZÁLEZ, Carmen Julia, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 1 de octubre de 2020.

-----, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 11 de febrero de 2020.

-----, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 45 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 29 de septiembre de 2020.

PUENTE DE LA MORA, Ximena, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 77 Bis 38 de la Ley General de Salud, en materia de respeto y seguridad para el personal médico*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 15 de septiembre de 2020.

ROMÁN ÁVILA, María Guadalupe, *Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 45 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 4 de noviembre de 2021.

ROMERO LEÓN, Gloria, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 20 de abril de 2021.

ROSETE SÁNCHEZ, María de Jesús, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley Federal de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas, de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, de la Ley General de Víctimas y del Código Nacional de Procedimientos Penales, en materia de desaparición de personas*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información

- Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 18 de marzo de 2020.
- TORRES DÍAZ, Elba Lorena, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 40 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 7 de abril de 2020.
- VÁZQUEZ MOTA, Josefina Eugenia, *Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 121 bis de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, (Cámara de Senadores), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 3 de diciembre de 2019.
- VILLARREAL GARCÍA, Ricardo, *Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un artículo 121 Bis a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 11 de febrero de 2020.
- VILLAVICENCIO AYALA, Silvia Lorena, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 21 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, (Cámara de Diputados), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 1 de septiembre de 2020.
- , *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 21 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, (Cámara de Senadores), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 29 de mayo de 2019.

Q uórum 139 Legislativo