HONORABLE ASAMBLEA:

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 45, 46, 54 fracción II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala; 9 fracción II y 10 apartado A fracción II de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala, la suscrita Diputada Zonia Montiel Candaneda, representante del Partido Revolucionario Institucional, me permito someter al Pleno de esta Soberanía, la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, con base en la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, compete al Estado la obligación de garantizar la seguridad de los habitantes en el país, en los términos de la Ley, en las respectivas competencias que la propia carta magna señala. Además, añade que las actuaciones de las instituciones de seguridad pública se regirán por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.

Para Dante Jaime Haro-Reyes, doctor en derecho, una de las funciones que corresponden al Estado es la de procurar y salvaguardar el bien común en la

sociedad. Este bien común se encuentra colmado mediante la conservación del orden público que toda sociedad necesita y que el Estado le debe garantizar.

La palabra *seguridad* proviene del vocablo latino securitas, que significa *calidad de seguro*. En materia de administración pública, este término hace referencia a un ramo de esta que tiene como propósito velar por la seguridad de todos los ciudadanos. Las funciones que los servidores policiales deben llevar a cabo en esta materia pueden situarse entre cuatro categorías: Prevención del delito, Represión del delito, Mantenimiento del orden, y Auxilio y asistencia social.

Para entender cómo el estado cumple con la obligación de garantizar la seguridad, es menester considerar que el Estado ha delegado esta responsabilidad en manos de instituciones policiales que, en los tres niveles de gobierno, tienen determinadas sus esferas competenciales y ámbitos de operación. De esta forma la organización policial y la seguridad pública, como función estatal, están distribuidas en México en los tres ámbitos de gobierno de una república federal: a nivel municipal, estatal y federal, cada uno con atribuciones y responsabilidades.

Se debe tener presente, en todo momento, que la policía es una institución básica de autoprotección social por excelencia y subsistema a cargo de la prevención y disuasión de los delitos y las incivilidades, del mantenimiento de la tranquilidad, del orden público y de la paz social, así como de auxiliar a la justicia en la persecución y las sanciones penales.

Debemos comenzar a entender al policía como un reflejo de la sociedad. El policía, con sus buenas y malas prácticas, no surge del vacío, sino que proviene

del seno social. No es extraño, entonces, que los problemas sociales se encuentren también dentro de las instituciones policiales. A pesar de que visten uniformes, los policías son ciudadanos y por ende, son susceptibles a actuar en forma tal que su conducta sea señalada y cuestionada por la ciudadanía, siendo un problema muy recurrente en el actuar de las instituciones policiales, las violaciones de derechos humanos que los elementos de la policía causan. Esta circunstancia en muchas de las ocasiones motiva a la ciudadanía a no tener confianza en la policía. Cuando esto ocurre tiene aplicación la premisa que refiere que “donde no hay respeto por los derechos humanos, no hay confianza en la autoridad; donde no hay confianza en la autoridad, no puede haber seguridad pública”.

Los actos que la policía municipal realiza en contravención al respeto y observancia de los derechos humanos, tienen su origen entre otros aspectos en la falta de entrenamiento, la inconexión percibida entre derechos humanos y la práctica policial, el resentimiento social, las creencias institucionales inadecuadas, la falta de una cultura de derechos humanos, la vinculación histórica a un sistema autoritario, las cargas excesivas de trabajo y, en general, el estado de inseguridad en el que vive el policía, un desprestigio total de la policía a los ojos de la sociedad y, por ende, la reproducción de una relación de desconfianza y descalificación mutua.

Además del rezago de las corporaciones, la corrupción imperante, el avance de la delincuencia hacia formas más organizadas, eficientes y sofisticadas de trabajo, se agrega el problema de la preparación de los integrantes de las policías: con una imagen deteriorada, sueldos bajos, nulas prestaciones y

socialmente repudiadas, las policías se convirtieron en bolsas de trabajo para aquellas personas que no encontraban empleo.

Datos arrojados por la Primera Encuesta Nacional de Estándares y Capacitación Profesional Policial (ENECAP), nos muestran que en 2017 se estimaron 384.9 mil elementos de policía a nivel nacional. El 76.1% estaba adscrito a la Policía Preventiva Estatal o Municipal. En el mismo año, 80.5% de los elementos de policía recibió al menos un curso de formación inicial al ingresar a la corporación y 57.8% recibió mínimo un curso de actualización. Esta misma encuesta nos demuestra que el 86.1% de los elementos de policía con funciones operativas obtuvo por cuenta propia al menos un accesorio o material de apoyo o protección para desempeñar sus funciones.

Aunado a ello, los resultados de la primera Encuesta Nacional de Estándares y Capacitación Profesional Policial (ENECAP) estiman que, a nivel nacional, durante 2017 había 384.9 mil elementos de policía. Por cada 10 elementos de policía había 8 hombres y 2 mujeres. El 58% de este grupo de población tenía 39 años o menos y 55.1% contaba con estudios de nivel medio superior. Su distribución fue la siguiente: 76.1% estaban adscritos a las Policías Preventivas Estatal o Municipales, 13.5% pertenecían a la Policía Estatal Ministerial, 9.5% a la Policía Federal y 0.9% a la Policía Federal Ministerial. En materia de antigüedad y horas de servicio, la encuesta refiere que en promedio, los elementos de policía contaron con 7.1 años de antigüedad y trabajaron 70 horas a la semana. Del total de elementos de policía, 73.4% realizó funciones principalmente operativas. Uno de cada cuatro elementos de policía reportó contar con antecedentes laborales en alguna institución de seguridad pública o privada: el 9.6% había trabajado en alguna empresa de seguridad privada y

custodia mientras que 9.2% había pertenecido al Ejército; el 80.5% de los elementos de policía recibió un curso de formación inicial al ingresar a la institución policial, 57.8% recibió al menos un curso de actualización y 29.2% recibió mínimo un curso de especialización. El 86.1% de los elementos de policía con funciones operativas obtuvieron por cuenta propia al menos un accesorio o material de apoyo o protección para el desempeño de sus funciones. 34.2% consiguió por cuenta propia una prenda o accesorio de su uniforme y 4.9% adquirió de la misma forma armas, municiones o accesorios para armamento. El 35.6% de los elementos de policía fue víctima de algún delito o conducta antisocial en el desempeño de sus funciones. Se estima una tasa de 644 delitos o conductas antisociales por cada cien elementos de policía.

Este mismo estudio demoscópico determinó que a nivel nacional existe una estimación de que 90 de cada mil elementos de policía fueron víctima de algún acto de corrupción durante el desempeño de sus funciones, entre los que se incluyen soborno por parte de ciudadanos y extorsiones por parte de compañeros o superiores.

Ante estas circunstancias que envuelven el entorno de los elementos de las corporaciones policiacas, desde el ámbito federal y con sus réplicas en los distintos gobiernos estatales, ha existido una tendencia reformadora orientada a identificar los mecanismos dentro de la administración de la estructura organizacional de las policías para controlar el proceso de toma de decisiones en aspectos cruciales como la planeación, el control, la supervisión, el ingreso, permanencia, ascenso y egreso; investigación y sanción de conductas indebidas; otorgamiento de estímulos y recompensas, así como la asignación de las tareas oficiales cotidianas.

Derivado de la implementación del nuevo Sistema de Justicia Penal, se ha hecho importante para las autoridades de los tres niveles de gobierno, el conocer el grado de adecuación de las instituciones policiales en términos estructurales, operacionales y normativas, así como determinar las reformas necesarias para adecuarse a este nuevo esquema de justicia punitiva.

De esta forma, y derivado de los trabajos llevados a cabo en materia de análisis y diagnóstico de la política de seguridad pública, se ha identificado el modelo y conceptualización de seguridad, sus elementos, componentes, principios, perspectivas, así como el correspondiente modelo de actuación policial, de modo que con las recientes reformas que se han dado a nivel federal como estatal, los referentes de seguridad ciudadana y protección de los derechos de los gobernados ahora se encuentran vinculados a criterios asociados a una perspectiva de seguridad que coloca al ciudadano como el referente principal de su modelación.

La confianza ciudadana en la policía es la base de la legitimidad de esta institución. Por su parte, la legitimidad se vincula con la percepción de la población de que la policía es justa y respetuosa en sus procedimientos. Por lo tanto, implementar o redoblar los esfuerzos para fortalecer la confianza en la policía municipal muy probablemente tendrá efectos positivos en la percepción de seguridad.

Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México y los municipios de Guadalupe y Escobedo en Nuevo León, son referente de los esfuerzos que se han implementado para fortalecer la confianza en la policía, pues estas

demarcaciones cuentan por ejemplo, con unidades de proximidad que mantienen contacto permanente con los vecinos, lo que les da una visión de primera mano de los problemas de seguridad que se complementa con patrullaje estratégico —en lugares identificados como problemáticos—, así como con los sistemas de video-vigilancia y bases de datos criminalísticas de la policía concentradas en el C4.

Tomando como referente estos ejemplos, se deduce que es imperativo fortalecer las policías municipales, ya que éstas son –por mucho– las que atienden en persona las solicitudes de ayuda de la población. Esto quiere decir que en la mayoría de los casos, la policía municipal es primer actor del Estado con el que tiene contacto una víctima o un testigo de un delito. La información sobre los hechos que la policía está obligada a recopilar en estos momentos —además de recibir la denuncia *in situ*— hace la diferencia entre la captura del responsable de su comisión y la impunidad. La evidencia física debidamente preservada y la ubicación de testigos son los factores con mayor peso en la probabilidad de lograr un arresto y las unidades de investigación de estas corporaciones son las más indicadas para el trabajo.

Es importante señalar que entre el segundo trimestre del 2017 y el mismo periodo de 2019, a nivel nacional, 45.3 por ciento de la población manifestó tener confianza en la policía de su municipio. De acuerdo con la encuesta a la población general que realizó el World Justice Project para su Índice de Estado de Derecho en México 2017, 38% de la población a nivel nacional buscó voluntariamente la ayuda de la policía en 2016 en persona o vía remota. De ellas, 6 de cada 10 (65.49 por ciento) fueron atendidos cara a cara por una o un

policía municipal. Le siguen las policías estatales, con 9.15 por ciento de este tipo de contactos voluntarios.

Tomando como referente los argumentos hasta ahora vertidos, se colige la necesidad de que desde el ámbito municipal, se atienda a la necesidad de contar con elementos de policía preventiva y de vialidad, que además de demostrar una auténtica vocación de servicio hacia la ciudadanía, cuenten con los conocimientos y capacitación necesaria para garantizar la paz y el orden público, proteger a las personas e instituciones y su patrimonio e intereses, auxiliar al Ministerio Público en las labores de investigación y preservación de evidencia, vigilar la correcta vialidad de personas y vehículos en las calles y caminos, efectuar programas que tiendan a prevenir el delito y las faltas administrativas y aplicar las políticas en materia de seguridad pública para la prevención, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres y la familia. Estas labores podrán lograrse siempre que las autoridades municipales observen y apliquen en la medida de sus posibilidades y circunstancias, las disposiciones legales y reglamentarias que en materia de seguridad ciudadana han emitido los gobiernos federal y estatal. Por esta razón es necesario que los ayuntamientos observen los requisitos que deba cubrir la persona que se designe como comisario de la policía municipal o su equivalente así como el procedimiento requerido por la ley de seguridad pública estatal para su designación. Esto es, que cumpla con los mismos requisitos que para ser comisionado estatal. Por otra parte, es necesario que desde la ley municipal se establezca el deber de las autoridades municipales por constituir la Comisión del Servicio Policial y del Consejo de Honor y Justicia Policial, pues es a través de estas instancias como se podrá implementar la carrera policial, que comprende los procedimientos de reclutamiento, selección, ingreso, formación,

certificación, permanencia, evaluación, estímulos, promoción y reconocimiento; así como la separación o baja del servicio de los integrantes de la corporación municipal de policía preventiva y de vialidad.

Contar con policías municipales fortalecidas, que tengan en la confianza ciudadana la base de su legitimidad; pero que además obtengan la capacitación y profesionalización que dignifique a las instituciones policiales municipales, mediante el reconocimiento de los derechos humanos del policía así como del respeto que dicho elemento tenga hacia los derechos humanos de las personas, es una aspiración legítima que desde mi partido, el Revolucionario Institucional, impulsamos, por ello el interés por impulsar la presente reforma a la ley municipal, que de aprobarse brindará a los tlaxcaltecas la garantía de que en un futuro inmediato, contarán con elementos de policía municipal que cumplan con el irrestricto deber de velar por la paz, el orden público y la preservación de la vida, integridad y patrimonio de las personas.

Con base en los razonamientos vertidos dentro de esta exposición de motivos, se somete a consideración la siguiente iniciativa con

PROYECTO
DE
DECRETO

ARTÍCULO PRIMERO. Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 45, 46, 54 fracción II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala; 9 fracción II y 10 apartado A fracción II de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, SE REFORMAN: la fracción XVI del artículo 33, la fracción VII del

artículo 41, el párrafo primero del artículo 71 y el párrafo primero del artículo 75, y SE ADICIONAN: los párrafos tercero y cuarto del artículo 75, todos de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, para quedar como sigue:

Artículo 33. …I. a XV. …

XVI. Ratificar el nombramiento y la remoción que el Presidente Municipal haga del Secretario del Ayuntamiento, d**el Comisario de la Policía Preventiva y Vialidad Municipal o su equivalente** y Cronista del Municipio. El Juez Municipal se nombrará conforme a lo previsto en esta ley;

XVII. a XLVIII. …

Artículo 41. …

I. a VI. …

VII. Nombrar al personal administrativo del Ayuntamiento conforme a los ordenamientos legales. Al Secretario, **el Comisario de la Policía Preventiva y Vialidad Municipal o su equivalente** y Cronista los nombrará el Presidente Municipal y los ratificará el Cabildo. En el caso del Juez Municipal su nombramiento se hará en términos de lo previsto en esta ley;

VIII. a XXVI. …

Artículo 71. La Administración Pública Municipal se integrará, cuando menos, por el Secretario del Ayuntamiento, el Tesorero Municipal, **el Comisario de la Policía Preventiva y Vialidad Municipal o su equivalente**, el Director de Obras Públicas y el Cronista del Municipio. El Secretario del Ayuntamiento; Cronista, **Comisario de la Policía Preventiva y Vialidad Municipal** y Juez los designará el Presidente Municipal y los deberá ratificar el cabildo. El Reglamento Interior de cada Ayuntamiento establecerá las demás

dependencias necesarias para el cumplimiento de sus funciones y determinará sus facultades.

…

Artículo 75. El **Comisario de la Policía Preventiva y Vialidad Municipal o equivalente deberá cumplir los mismos requisitos que establece la Ley de Seguridad Pública del Estado de Tlaxcala y sus Municipios para ser Secretario de Seguridad Ciudadana, con excepción de la edad, pues deberá contar con al menos treinta años cumplidos, el día de su designación.**

Corresponde a los Ayuntamientos exclusivamente ejercer la función de policía preventiva y de vialidad, la que podrá ser convenida con el Gobierno del Estado, a solicitud del primero.

Los servicios de policía preventiva y vialidad municipal, tendrán como objetivos, de manera enunciativa más no limitativa, los siguientes:

I. Mantener la paz y el orden público;

II. Proteger a las personas e instituciones y su patrimonio e intereses;

III. Auxiliar al Ministerio Público en términos de lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la particular del Estado;

IV. Auxiliar al Poder Judicial en los asuntos en que éste lo requiera;

V. Vigilar la correcta vialidad de personas y vehicular en las calles y caminos;

VI. Auxiliar en los programas de salud, dotación de servicios públicos municipales y vigilancia del correcto mantenimiento de los mismos;

VII. Efectuar programas que tiendan a prevenir el delito y las faltas administrativas;

VIII. Diseñar la política en materia de seguridad pública para la prevención, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres y la familia en el marco de la política integral con perspectiva de género, y

IX. Los demás que establezcan las Leyes y sus reglamentos.

Corresponde a los ayuntamientos constituir la Comisión del Servicio Policial y del Consejo de Honor y Justicia Policial, así como llevar a cabo los procedimientos de reclutamiento, selección, ingreso, formación, certificación, permanencia, evaluación, estímulos, promoción y reconocimiento; así como la separación o baja del servicio de los integrantes de la corporación municipal de policía preventiva y de vialidad.

T R A N S I T O R I O S

ARTÍCULO PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor a partir de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala, sin embargo las autoridades municipales de los sesenta ayuntamientos tendrán

hasta el último día hábil del mes de septiembre del año dos mil veintiuno para dar cumplimiento al presente Decreto.

ARTÍCULO SEGUNDO. Se derogan todas las disposiciones normativas que se contrapongan al presente Decreto.

Al Ejecutivo para que lo sancione y mande publicar.

Dado en la Sala de Sesiones del Palacio Juárez, recinto oficial del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, en la ciudad de Tlaxcala de Xicohténcatl, a los catorce días del mes de septiembre de dos mil veinte.

DIP. ZONIA MONTIEL CANDANEDA
REPRESENTANTE DEL PARTIDO
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL