

# Revista iapem

## SEGURIDAD, JUSTICIA Y PAZ

### SECURITY, JUSTICE AND PEACE

#### La prevención, esfuerzo multidisciplinario.

Rodrigo Martínez-Celis Wogau

#### Hallazgos sobre la aplicación de la herramienta de verificación del Sistema de Indicadores del Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica.

Araceli Ávila Morales  
Miguel Garza Flores

#### Policía Metropolitana de Investigación: policías que investigan.

Mayra Hernández Maciel

#### Militarización de lo general a lo particular.

México Unido Contra la Delincuencia

#### La reinserción social de adolescentes y jóvenes en México.

Saskía Niño de Rivera  
José Pablo Balandra

#### La herramienta IAPEM de Seguridad Pública Municipal. Una propuesta mexiquense para recuperar la seguridad, la justicia y la paz.

Arturo Huicochea Alanís

#### Por un Sistema Acusatorio eficaz: Reforma policial, investigación del delito y principio acusatorio, de Bernardo León Olea.

Resumen



GOBIERNO DEL  
ESTADO DE MÉXICO



**EDOMÉX**  
DECISIONES FIRMES, RESULTADOS FUERTES.

# Revista iapem

**Seguridad, justicia y paz**  
*Security, justice and peace*



Instituto de Administración Pública del Estado de México

Toluca, México, 2021

© **Revista IAPEM**

Instituto de Administración Pública  
del Estado de México

Av. Hidalgo Pte. núm. 503  
Col. La Merced, Toluca, México  
C.P. 50080. Tels.: (01722) 213 4672, (01722) 213 4673, (01722) 213 4674  
Página web: <http://iapem.edomex.gob.mx>

ISSN 1665-2088

Certificado de Licitud de Título Núm. 6714  
Certificado de Licitud de Contenido Núm. 6995  
Certificado de Reserva de Derechos al Uso  
Exclusivo del Título: 04-2013-013012312200-102

Los trabajos que aparecen en esta revista son responsabilidad de los autores y no necesariamente expresan el punto de vista del Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Revista IAPEM es una publicación cuatrimestral especializada en Administración Pública. Está dirigida a funcionarios, administradores, investigadores, docentes, analistas y a todos aquellos interesados en la Administración Pública global, nacional y local.

# Índice

Presentación

*Presentation*

5

La prevención, esfuerzo multidisciplinario

*Prevention, a multidisciplinary effort*

**Rodrigo Martínez-Celis Wogau**

9

Hallazgos sobre la aplicación de la herramienta de verificación del Sistema de  
Indicadores del Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica

*Findings on the application of the verification tool of the System of Indicators of the  
National Police and Civic Justice Model*

**Araceli Ávila Morales**

**Miguel Garza Flores**

19

Policía Metropolitana de Investigación: Policías que investigan

*Metropolitan Investigation Police*

**Mayra Hernández Maciel**

41

Militarización de lo general a lo particular

*Militarization from the general to the particular*

**México Unido Contra la Delincuencia**

51

La reinserción social de adolescentes y jóvenes en México

*Social reintegration of juvenile offenders in Mexico*

**Saskia Niño de Rivera**

**José Pablo Balandra**

69

La herramienta IAPEM de seguridad pública municipal.

Una propuesta mexiquense para recuperar la seguridad, la justicia y la paz

*The IAPEM tool for municipal public security.*

*A mexiquense proposal to recover security, justice and peace*

**Arturo Huicochea Alanís**

81

La reforma pendiente: "Por un Sistema Acusatorio Eficaz: Reforma Policial,  
Investigación del Delito y Principio Acusatorio" de Bernardo León Olea  
*The pending reform: "For an Effective Accusatory System: Police Reform, Crime  
Investigation and Accusatory Principle" by Bernardo León Olea*

**Resumen**

111

## Presentación

### *Presentation*

Generar las condiciones para que las personas puedan satisfacer sus necesidades y proteger sus intereses en comunidad es, sencillamente, la razón de ser de la Administración Pública. Garantizar la vida de la gente, y la integridad de sus patrimonios individuales y colectivos, es la primera de sus responsabilidades. Es la seguridad.

Para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: *Indudablemente, con la evolución de los Estados autoritarios hacia los Estados democráticos ha ido evolucionando también el concepto de seguridad. [...] antes se preocupaba únicamente por garantizar el orden como una expresión de la fuerza y supremacía del poder del Estado. Hoy en día, los Estados democráticos promueven modelos policiales acordes con la participación de los habitantes, bajo el entendimiento de que la protección de los ciudadanos por parte de los agentes del orden debe darse en un marco de respeto de la institución, las leyes y los derechos fundamentales. Así, desde la perspectiva de los derechos humanos, cuando en la actualidad hablamos de seguridad no podemos limitarnos a la lucha contra la delincuencia, sino que estamos hablando de cómo crear un ambiente propicio y adecuado para la convivencia pacífica de las personas. Por ello, el concepto de seguridad debe poner mayor énfasis en el desarrollo de las labores de prevención y control de los factores que generan violencia e inseguridad, que en tareas meramente represivas o reactivas ante hechos consumados.*

Señalar que nuestro país atraviesa una crisis de seguridad es, casi, un lugar común, dada la alta incidencia delictiva que todos los indicadores reportan, y el elevado nivel de impunidad que mantiene reprobado en todas sus mediciones al sistema de justicia, a lo que hay que agregar el alto grado de violencia asociada a los delitos que ocurren, así como el modo en el que agravan la dignidad de las víctimas y de la sociedad.

Pilar del Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023, la seguridad es también objeto de análisis y estudio de caso para el Instituto de la Administración Pública del Estado de México, en aras de coadyuvar, como lo mandata la Ley de creación del IAPEM, con

las demás dependencias del Ejecutivo del Estado, con los otros poderes y ámbitos de gobierno, así como con los expertos y las organizaciones de la sociedad civil nacionales y de otras latitudes, en la concepción, diseño, comparación, implementación, difusión, evaluación y mejoramiento de acciones gubernamentales y sociales para su atención. De especial importancia, las acciones emprendidas con la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de México que, con el liderazgo de su titular, el maestro Rodrigo Martínez-Celis Wogau, realiza esfuerzos para mejorar el desempeño de la institución policial estatal y su coordinación con sus similares municipales mexiquenses.

En ese orden de ideas y de acciones se inscribe este número 108 de la revista IAPEM, que presenta siete piezas editoriales que buscan fortalecer nuestro sistema de seguridad y justicia en el país.

En su artículo, el maestro Rodrigo Martínez-Celis Wogau invita a cambiar la visión bajo la cual abordamos la prevención del delito, con un enfoque multidisciplinario e interinstitucional. Para ello, el autor propone tres niveles de análisis: el primario, sugiere el uso de políticas públicas de prevención, ante la aparición del problema y las situaciones de riesgo; el secundario identifica a individuos o grupos sociales específicos en situación de alto riesgo delictivo para impulsar programas que ayudan a la reconstrucción del tejido social; y el terciario, cuyo análisis y acciones se enfocan en la prevención de la reincidencia del delito y en la intervención en situaciones problemáticas paliando o evitando consecuencias negativas; nivel desde donde, actualmente, la Secretaría impulsa el Modelo Homologado de Justicia Cívica.

Araceli Ávila Morales y Miguel Garza Flores, del Instituto para la Seguridad y la Democracia A. C. (INSYDE), explican el avance de la implementación del Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica, el cual contó con el consenso de autoridades de los tres órdenes de gobierno y vio la luz en julio de 2019. El Modelo sienta las bases para la construcción de una política criminal integral que exige más y mejores capacidades por parte de las instituciones policiales, lo cual representa nuevos retos para las policías estatales y municipales del país, así como para las Fiscalías Generales de Justicia en materia de investigación del delito, combate a la incidencia delictiva, la impunidad y el acceso a la justicia. En este contexto, Araceli y Miguel evalúan la ejecución y los resultados de un importante número de instituciones policiales municipales, lo que es posible gracias a la implementación de una herramienta de medición diseñada por INSYDE y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública; evaluación que funge como una útil herramienta para analizar lo hecho hasta ahora, e identificar áreas de oportunidad y retos por superar en municipios y entidades federativas.

Mayra Hernández Maciel, de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Nuevo León, presenta una serie de cifras sobre los delitos

ocurridos en nuestro país y el bajo porcentaje denunciado y las carpetas iniciadas en el Ministerio Público. La autora nos dice que su investigación en torno a “Policías que Investigan” es el primer paso para combatir la impunidad y fortalecer a las instituciones de seguridad y justicia, apostando a la transformación de las policías desde lo local. Por ello, describe los retos que enfrentan las fiscalías y policías en México para lograr y asegurar la coordinación efectiva en la investigación de los delitos.

La historia de los países latinoamericanos en el siglo XX ha estado plagada de ejemplos donde los gobiernos en turno se apoyan en las fuerzas armadas para gobernar, argumentando la disciplina y sus resultados. La organización México Unido Contra la Delincuencia, analiza el caso de nuestro país y su progresiva militarización en las tres últimas administraciones federales, hecho que queda evidenciado con la creación de la Guardia Nacional en el presente gobierno. La institución presenta una serie de datos que invitan a la reflexión sobre la militarización en los tres órdenes (federal, estatal y municipal) de gobierno. ¿Será que los militares puedan acabar con la inseguridad que se vive en nuestro país al ser percibidos como una institución incorruptible o existen otras alternativas?

Saskia Niño de Rivera y José Pablo Balandra, de Reinserta A. C., reflexionan sobre un tema que pudiendo ser una fortaleza se ha tornado problemático; se trata de los jóvenes. Considerado un bono demográfico contar con población joven, ¿qué sucede cuando los jóvenes se integran a las cifras delictivas? Los autores plantean que el problema de la seguridad pública debe ser abordado desde la perspectiva juvenil, atender a este sector de la población e identificarla como área de oportunidad para llevar a la práctica no solo acciones preventivas, sino atender a aquellos jóvenes que están en conflicto con la ley, particularmente aquellos que ya se encuentran en centros de reclusión, para implementar programas de intervención y buenas prácticas y así coadyuvar a la prevención de reincidencia delictiva y a la reinserción social exitosa de este sector. Reinserta ha diseñado un modelo para realizar intervenciones con población de jóvenes que se encuentran en reclusión; con base en su experiencia documentada nos presentan una interesante y útil herramienta para atender el tema de la reinserción juvenil.

Por su parte, Arturo Huicochea Alanís, del Instituto de la Administración Pública del Estado de México, plantea la importancia de fortalecer las capacidades institucionales de los municipios. Una de ellas se refiere a la seguridad pública municipal y el autor nos presenta una herramienta para la reforma administrativa de la policía municipal en los ayuntamientos mexiquenses, formulada a la luz del Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica; la cual permitirá guiar la transformación de las



corporaciones policiales municipales para, en su momento, certificarlas.

Por último, se presenta un resumen de una ambiciosa e interesante obra: “Por un Sistema Acusatorio Eficaz: Reforma Policial, Investigación del Delito y Principio Acusatorio” del maestro Bernardo León. Se trata de un trabajo de confección normativa que abarca modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a siete leyes secundarias, tres de ellas susceptibles de modificaciones y cuatro de nueva creación. La obra presentada por el maestro Bernardo, por invitación del IAPEM, se editó y publicó en libro electrónico el pasado 11 de marzo, se compone de dos tomos (Tomo I. “Reforma Constitucional” y Tomo II “Reformas Legales”) y responde a dos grandes demandas que la sociedad clama: seguridad y no impunidad. El trabajo es el resultado de la investigación y estudio que el autor ha realizado por más de dos décadas sobre los temas de seguridad, reforma policial y sistema de justicia penal; se nutre además de experiencias recientes respecto de la aplicación de buenas prácticas en algunos municipios y entidades federativas del país que han iniciado con la transformación de sus instituciones policiales, sus atribuciones y la interacción de estas con las fiscalías generales de justicia en las entidades federativas respectivas. La obra plantea: a) Fortalecer sustancialmente la investigación del delito; b) Eliminar definitivamente las reminiscencias del sistema inquisitivo en el proceso penal, desplegando el principio acusatorio; y c) Fortalecer la prevención focalizada del delito a través de la justicia cívica y de la justicia restaurativa.

En el IAPEM confiamos que este número aportará elementos de información relevantes para la visión prospectiva de las acciones a realizar para recuperar la seguridad, la justicia y la paz.

**Instituto de Administración Pública del Estado de México**

# La prevención, esfuerzo multidisciplinario

## *Prevention, a multidisciplinary effort*

Rodrigo Martínez-Celis Wogau\*

### **Resumen**

La prevención del delito es parte fundamental de un enfoque efectivo de la seguridad de la sociedad, por lo que es importante abordar el tema desde un enfoque epidemiológico que ataque la desigualdad social, la identificación de los grupos sociales en riesgo y la inserción plena de los individuos en la sociedad; estas acciones se deben realizar en conjunto desde una aplicación interinstitucional y como eje central, la participación ciudadana.

### Palabras clave

Prevención del delito, participación ciudadana, política social, derechos humanos, administración pública, comunidad y seguridad social.

### **Abstract**

*Crime prevention is a fundamental part of an effective approach to the security of society, so it is important to approach the issue from an epidemiological approach that attacks social inequality, the identification of social groups at risk and the full insertion of the individuals in society; These actions must be carried out jointly from an inter-institutional application and as a central axis, citizen participation.*

### Keywords

*Crime prevention, citizen participation, social policy, human rights, public administration, community, social security.*

\* Licenciado en Relaciones Internacionales por el Instituto Tecnológico Autónomo de México y Maestro en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública de México. Actualmente es Doctorando en Seguridad Internacional en la Universidad Anáhuac de México. En su desarrollo profesional se ha desempeñado como Coordinador General de Información y Análisis en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional/Centro Nacional de Inteligencia, Director General de Análisis en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, Director de Atención a Grupos Subversivos en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional y Delegado General en Sonora por el Centro de Investigación y Seguridad Nacional. Actualmente desempeña el cargo de Secretario de Seguridad del Estado de México.

## **Introducción**

Con la premisa de que es mejor prevenir los actos de violencia y delincuencia que enfrentarlos mediante la fuerza policial, y con la finalidad de garantizar una sociedad pacífica, incluyente, en desarrollo, con una cultura de legalidad, respeto a los derechos humanos e igualdad sustantiva de género, el Gobierno del Estado de México ha apostado por la creación de políticas públicas de seguridad ciudadana. Estas últimas, sin descuidar las demás funciones de las fuerzas de seguridad pública, ofrecen un panorama más amplio referente a los instrumentos y capacidades de los diferentes actores que componen el Estado.

La introducción en México de conceptos como “seguridad ciudadana” y “seguridad humana” ha dado paso al desarrollo de la prevención social de la violencia y la delincuencia; la cual, de acuerdo al artículo 2 de la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, es “el conjunto de políticas públicas, programas y acciones orientadas a reducir factores de riesgo que favorezcan la generación de violencia y delincuencia, así como a combatir las distintas causas y factores que la generan”. De esta forma, se contribuye al objeto y fines de la seguridad ciudadana, tendentes a coadyuvar al mejoramiento de la calidad de vida de las personas.

La prevención social de la violencia y la delincuencia se aborda bajo los principios de interinstitucionalidad, intersectorialidad y transversalidad, permitiendo la articulación, homologación y complementariedad de las políticas públicas diseñadas para incidir positivamente en la población mexiquense.

En este sentido, existen Órganos Colegiados como la **Comisión Interinstitucional** para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia y la Comisión Municipal de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, los cuales a nivel estatal y municipal – respectivamente– coordinan la política de prevención y contribuyen, en el ámbito de sus funciones, al diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de estrategias o proyectos afines.

En específico, la Secretaría de Seguridad, consciente de que solo desde un esfuerzo multidisciplinario se puede coadyuvar a la creación de escenarios más seguros para habitantes y visitantes del Estado de México, ejecuta la política intrainstitucional de prevención social de la violencia y la delincuencia.

### **1. La prevención desde la teoría epidemiológica del delito**

La prevención, entendida desde la teoría epidemiológica del delito, nos permite detectar el problema, averiguar sus causas, predecir factores de riesgo e intervenir para crear factores de protección. Este modelo extraído del ámbito de la salud, establece una analogía entre las enfermedades y epidemias y los riesgos que inciden en la

manifestación de las mismas. Mientras el individuo esté en contacto con más riesgos es más probable que adquiera una enfermedad; y se implementa a través de tres niveles de intervención.

El primero de ellos, el **nivel primario**, se enfoca en evitar, por medio de políticas públicas de prevención, la aparición del problema y las situaciones causantes de riesgo. En este nivel se vuelve fundamental el atacar condiciones socioeconómicas adversas, tales como lo son la pobreza, la desigualdad o el crecimiento urbano descontrolado. De forma paralela, es fundamental el trabajo de difusión y promoción de información que fomente el autocuidado, el conocimiento y ejercicio de los derechos humanos, los valores, las habilidades socioemocionales, la resolución de conflictos, la cultura de la paz y la legalidad, la igualdad sustantiva de género, las características de las violencias y los delitos, así como las diferentes maneras de prevenirlos. En este sentido, la Secretaría de Seguridad realiza de manera sistemática diferentes acciones, tales como las enumeradas a continuación:

- Elaboración de publicaciones encaminadas a la prevención y detección del delito, mismas que se difunden a través de los medios impresos de divulgación local.
- Implementación y gestión de pláticas informativas, cursos, talleres, conferencias, diplomados, jornadas multidisciplinarias, stands informativos, congresos, foros y seminarios.<sup>1</sup>
- Generación o difusión de infografías y recursos digitales, que se divulgan en redes sociales como Facebook y Twitter.
- Gestión para la **traducción de contenidos a las lenguas originarias mexiquenses** (mazahua, otomí, náhuatl, tlahuica y matlazinca).
- Entrega física y promoción del violentómetro, como herramienta que permite, de forma sencilla, medir el progreso de conductas violentas en una relación de pareja, con los números de denuncia anónima 089 y emergencia 911.
- Exposición Itinerante **“Mujeres en México. La igualdad es Posible”**, que se expone en municipios con Declaración de Alerta de Violencia de Género.
- Integración y actualización del **Catálogo interactivo** de los servicios que brinda el Gobierno del Estado para la prevención, atención y sanción de la violencia contra la mujer, el cual es una herramienta digital que reúne –de manera organizada– los servicios gubernamentales del orden estatal encaminados a la prevención, atención y sanción de la violencia contra la mujer.

---

<sup>1</sup> Para consulta del catálogo de servicios del Centro de Prevención del Delito: <https://forms.gle/eUEwig6LVERMoehD7>

Además, desde la Secretaría de Seguridad se han impulsado políticas públicas de **prevención secundaria**, identificando a individuos o grupos sociales en situación de alto riesgo delictivo y trabajando con ellos para evitar la consolidación de las problemáticas, a través de la intervención de su dinámica y calidad de vida, de tal forma que la comisión de delitos sea acotada o, en el mejor de los casos, totalmente erradicada. Estas acciones comprenden, entre otras, las siguientes:

- Desarrollo de la Estrategia **“Vive tu Comunidad”**, en su segunda vertiente, la cual tiene como objetivo identificar y atender de manera coordinada entre el sector gubernamental, privado y la comunidad, la problemática de espacios públicos insuficientes, deteriorados y abandonados; evitando así que dichos espacios propicien la presencia de actos violentos o delictivos, contribuyendo a la generación de áreas comunes dignas, integradoras e incluyentes para las y los mexiquenses, trabajando particularmente con poblaciones en condición de vulnerabilidad, como las mujeres.
- De manera coordinada entre la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y la Secretaría de Seguridad, se realizan los preparativos para llevar a cabo los proyectos **“Juega vive”** y **“Construyendo familias”**.
  - o **“Juega Vive”** tiene por objetivo generar estrategias que contribuyan a disminuir los factores de riesgo que se encuentran vinculados con la violencia y la delincuencia, a través del establecimiento de una coordinación estatal de prevención social del delito. De esta manera, se fomenta la creación de experiencias positivas en niños y niñas de 13 a 18 años de edad, que viven en entornos vulnerables de los municipios de Cuautitlán Izcalli, Naucalpan y Tlalnepantla, produciendo en ellos sentimientos de pertenencia, lealtad y apoyo a través del deporte, para prevenir la delincuencia, la violencia y el consumo de drogas.
  - o Por su parte, **“Construyendo Familias”** tiene como meta el fortalecer las habilidades de crianza positiva en los hogares, para así contribuir de forma efectiva a la salud, a la seguridad y al bienestar integral de niñas, niños, adolescentes y de quienes cuidan de ellos. La población objetivo del programa son familias con niñas y niños de entre 8 a 12 años de los municipios de Chimalhuacán, Nezahualcóyotl y Toluca.

En cuanto al **nivel terciario**, que se enfoca en la prevención de la reincidencia del delito y a intervenir en situaciones y contextos problemáticos ya establecidos, paliando las consecuencias negativas, las políticas públicas que lleva a cabo la Secretaría son las siguientes:

- Por tercer año consecutivo, se impulsa la implementación del **Modelo Homologado de Justicia Cívica**, con el fin de transitar de un esquema de sanción de faltas administrativas vía sanciones punitivas, o con un enfoque recaudatorio, a uno de justicia cívica; contribuyendo con ello a la disminución de actos violentos o delictivos. Al momento, han transitado a este modelo, mediante la participación de expertos, conocimientos y herramientas específicas, los 125 municipios que conforman el Estado de México.
- También por tercer año consecutivo, se lleva a cabo la implementación del Modelo de Prevención de la Violencia y el Delito en Adolescentes y **Jóvenes en Conflicto con la Ley**. En 2019, jóvenes de la Preceptoría Regional de Toluca aumentaron sus habilidades socioemocionales y laborales mediante pláticas y talleres; mientras que en 2020, jóvenes de esta misma Preceptoría aprendieron el oficio de carpintería en cuatro niveles de conocimiento (principiantes, conocedores, avanzados y ebanistas). En 2021 se están agregando también talleres socioemocionales, así como de administración, negocios, comunicación, distribución y ventas. El desarrollo de la enseñanza de oficios forma parte fundamental del fomento al autoempleo en personas que provienen del Programa de Justicia Terapéutica.
- Asimismo, en el Estado de México existe el **Programa de Justicia Terapéutica** con Especialización en Tratamiento contra las Adicciones, en su modalidad de Adultos y de Adolescentes, el cual es un mecanismo de justicia alternativa, que brinda oportunidad a las personas que han cometido por primera vez un delito calificado como no grave, que acrediten que el hecho realizado está vinculado con el abuso o dependencia a alguna sustancia, así como a ser canalizadas para recibir un tratamiento individualizado de desintoxicación, bajo supervisión judicial directa y periódica. Al respecto, se alberga la figura de **“Proveedor de Vínculos”** dentro del Programa, la cual es la encargada de realizar la vinculación, canalización y gestiones necesarias a fin de colaborar con la reinserción social de los participantes. Dicha actividad se ha llevado a buen puerto, en gran medida, a través de la Comisión Interinstitucional para la Prevención Social de la Violencia y Delincuencia de la entidad mexicana.

Justo porque existe la transversalidad en este modelo preventivo es que se llevan a cabo programas, estrategias, proyectos y acciones, que contribuyen a los tres niveles de prevención. La base de esta transversalidad está contenida en el **Programa Estatal para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia en el Estado de México**; y es a través de la **Encuesta** de Prevención Social de la

Violencia y de la Delincuencia del Estado de México que es posible cuantificar la efectividad e impacto de las políticas públicas que se llevan a cabo.

Existe también una coordinación en la elaboración, actualización y seguimiento de los **Programas Municipales de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia**; y se trabaja continuamente en la suscripción de acuerdos y convenios de colaboración con municipios, instituciones gubernamentales y organizaciones no gubernamentales. Conscientes de la importancia de la profesionalización del personal del Secretariado Ejecutivo en materia de seguridad ciudadana, se llevan a cabo cursos y certificaciones encaminados a seguir actualizando a las y los encargados de la implementación de estos esfuerzos.

## **2. Los tres niveles de intervención**

Sin duda, el enfoque epidemiológico abordado en el presente artículo identifica estos tres niveles de intervención, de acuerdo a las características y necesidades del grupo objetivo. Aunque la prevención primaria es la que más se apega al concepto tradicional de prevención, lo cierto es que los tres niveles implican efectos futuros preventivos, por lo que deben darse en conjunto.<sup>2</sup>

En cuanto a la prospectiva en el diseño e implementación de la política de prevención social de la violencia y la delincuencia, existen grandes retos que emprender. El primero es apostar por la generación de proyectos individuales y colectivos que amplíen los accesos y oportunidades de mujeres y hombres en cualquier etapa de su vida, para atender cada uno de sus derechos humanos y sociales, mejorando con ello su calidad de vida.

Pensar en seguridad desde los derechos humanos y ubicando como principal objetivo a la persona, es abordarla desde su más amplio espectro; y debe ser analizado el nivel de desarrollo humano y el avance en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en función del impacto de las políticas sociales de salud, empleo, educación y vivienda. La propia seguridad es un derecho humano y una condición fundamental para mantener funcionando a nuestra sociedad; uno de los criterios más importantes para asegurar nuestra calidad de vida.

La seguridad, entonces, debe incidir en los grupos sociales que ven vulnerados sus derechos humanos; es decir, que se encuentran frente amenazas y peligros identificables. Las amenazas de seguridad son multidimensionales y afectan a diversas áreas de la persona: la economía, la educación, el medio ambiente, el empleo; en este sentido, resulta indispensable apostar por el diseño y ejecución de proyectos sociales integrales a nivel local, pensar en el desarrollo comunitario,

---

<sup>2</sup> Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Santiago, Chile. Boletín N° 1, "Apoyando la prevención en América Latina", octubre de 2004.

aspirando a través de él a resolver necesidades desde un enfoque humanista que favorezca en las y los ciudadanos un desarrollo integral.

La comunidad y la participación de la ciudadanía son indispensables cuando se trata de realizar proyectos que fomenten el desarrollo social; y para ello las políticas públicas de carácter social deben ser implementadas, previo un diagnóstico participativo que deje ver las verdaderas problemáticas del territorio y las características de los actores sociales.

En este sentido, para crear proyectos de prevención social de la violencia, la delincuencia y de fomento al desarrollo humano integral, se promueve el aprovechamiento del Diplomado llamado “Prevención de las Violencias y Fortalecimiento de la Seguridad Ciudadana”, que ofrece la Fundación Carlos Slim en coordinación con la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el cual adapta la teoría del marco lógico y la teoría del cambio para el diseño de intervenciones sociales.

En esta misma tesitura, se realizan investigaciones como: “Diseño de proyectos locales para la prevención social de las violencias y la delincuencia desde el desarrollo comunitario” o “Desarrollo económico local, escenario para la prevención social de la violencia y la delincuencia”.<sup>3</sup> Dichas investigaciones versan sobre elementos metodológicos para la elaboración de proyectos comunitarios, haciendo uso de metodologías como la teoría del marco lógico y la teoría del cambio para el diseño de intervenciones sociales y el mapeo de alcances; asimismo, recuperando un factor esencial en las teorías de desarrollo comunitario, la vocación económica del territorio, la cual permite estructurar políticas a través de la promoción de procesos endógenos que afectan positivamente al capital humano y social de la región.

Otra forma de fortalecer el desarrollo comunitario es la recuperación de espacios públicos, pero no solo a través del mantenimiento o reparación física de las instalaciones, sino del involucramiento de la comunidad para lograr la apropiación del mismo. En este sentido, estrategias como “Vive tu Comunidad” cuenta con la valiosa participación de la Secretaría del Trabajo, la Secretaría del Campo, la Secretaría de Cultura y Turismo, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obra, y la Secretaría de la Mujer, en el marco de la Comisión Interinstitucional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, aportando servicios que contribuyan a una mayor participación de la ciudadanía en el espacio público; estas son acciones que no deben dejar de hacerse, ya que el espacio público es un derecho de las personas.

Igualmente, la conformación de grupos sociales que construyan contextos seguros y en armonía, que cuenten con la capacidad de

<sup>3</sup> Mismas que pueden consultarse en la siguiente liga: <https://cpd.edomex.gob.mx/estudios-materia-prevencion>



contener las manifestaciones de las violencias, gestionar el conflicto, avanzar en el mejoramiento de la calidad de vida y en el desarrollo de las personas es indispensable para fortalecer a las comunidades. Por esta razón, es fundamental crear redes sociales con ciudadanas y ciudadanos que pertenezcan a sectores afines, tales como las redes “Mujeres Constructoras de Paz (MUCPAZ)”, que tienen como objetivo prevenir la violencia familiar y de género a través de estrategias focalizadas que ayuden a identificar factores de riesgo, fomentar la igualdad de género, crear entornos libres de violencia y promover una cultura de paz.

Una asignatura pendiente a nivel nacional para la prevención de la revictimización, es la difusión de mecanismos de gobernanza y otorgamiento de servicios gubernamentales oportunos, de calidad, eficientes, centrados en hombres o mujeres víctimas de violencia o delincuencia. Al respecto, la generación de herramientas que promuevan el acercamiento entre la ciudadanía y los servicios gubernamentales, son imprescindibles para que ciudadanas y ciudadanos se familiaricen con sus derechos y los medios para hacerlos valer. En este sentido, se cuenta con el Catálogo interactivo de los servicios que brinda el Gobierno del Estado para la prevención, atención y sanción de la violencia contra la mujer, el cual deberá continuar enriqueciéndose y actualizándose.

Cualquier política pública que pretenda tener éxito a corto, mediano y largo plazo debe de ser implementada con pleno reconocimiento y aceptación de la ciudadanía. Dicha legitimación ciudadana conlleva un involucramiento de las personas en el ámbito público federal, estatal y municipal desde su postura como integrantes de una comunidad determinada.

La participación ciudadana se debe sustentar en una relación gobierno-sociedad, en la cual el gobierno tiene que asumir el compromiso de consolidar la transparencia que permita poner a disposición de la ciudadanía la información relacionada al quehacer de la administración pública y de los servicios que se ofrecen. Asimismo, desde el ámbito gubernamental se debe combatir de manera frontal la corrupción y fortalecer la figura de las autoridades auxiliares para poder dar respuestas puntuales y focalizadas a las necesidades ciudadanas.

Por su parte, ciudadanos y ciudadanas de manera individual y colectiva deben procurar involucrarse en el desarrollo, implementación y evaluación de políticas públicas, solicitando información que les permita conocer las acciones de los organismos públicos, participando en los espacios que se abren para conocer sus necesidades, propuestas e inquietudes en la generación de un entorno de legalidad y en la promoción de la democracia.

Para lograr la participación ciudadana se debe consolidar un gobierno abierto basado en la premisa fundamental de que la función

de la administración pública es servir a la ciudadanía; de igual manera, desde el enfoque de Seguridad Ciudadana, se coloca a la ciudadanía como el centro de la gestión e implementación de la política pública, además de un ente activo/a que sea copartícipe en la generación y producción de seguridad, situación que además coadyuva a consolidar legitimidad en la implementación de políticas públicas desde este enfoque.

Para consolidar la participación ciudadana, los esfuerzos deben comenzar a nivel municipal ya que este es el primer punto de contacto entre la ciudadanía y la administración pública, para posteriormente escalar a nivel estatal y lograr una articulación de los mecanismos ya existentes, reconocerlos y consolidarlos.

La participación ciudadana se vigoriza a nivel local a través del fortalecimiento de los distintos mecanismos de gestión municipal y estatal; se identifican los principales factores de riesgo de la comunidad y se generan políticas públicas focalizadas en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia, las cuales son legítimas para la comunidad, derivado de que fueron partícipes en su desarrollo, implementación y evaluación, en una corresponsabilidad gobierno-ciudadanía.

### **3. La importancia de la denuncia**

La denuncia representa un factor fundamental de coparticipación para la construcción de seguridad, toda vez que resultarán siempre insuficientes los recursos económicos y humanos de las autoridades encargadas de la seguridad pública para hacer presencia en cada territorio; sin embargo, si se involucra a la ciudadanía como labor de vigilancia pasiva, ante los sucesos o situaciones de riesgo y de delitos, será cada vez más pronta la respuesta por parte de las autoridades.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2020 (ENVIPE) realizada por el INEGI, en el Estado de México se estima que 48.3% de los hogares tuvo al menos una víctima de algún delito durante 2019; sin embargo, de los delitos ocurridos solo se denunció el 9.9%.

Si bien es cierto que durante los últimos años se ha difundido la importancia de la cultura de la denuncia en la sociedad, aún se observa que se debe fortalecer en la ciudadanía la corresponsabilidad que se tiene de construir entornos libres de violencia donde impere la justicia para quienes cometan un acto delictivo y para quienes sean víctimas.

La cultura de la denuncia es un valor cívico que busca defender lo noble y digno, desechando lo que perjudica al entorno. Si una persona es afectada en su integridad física, psicológica o económica por otra persona, sociedad o institución, es su obligación realizar una denuncia; y de igual manera es importante denunciar si somos testigos de algún acto violento o delictivo que afecte a otra persona.

Hacer uso del derecho a denunciar todo acto ilícito o violento, así como aquellas problemáticas que inquietan a la sociedad, permite a las autoridades competentes atender y sancionar de acuerdo a la normatividad establecida; y además permite generar medidas preventivas ante hechos particulares, establecer operativos específicos y –de ser necesario– mejorar el entorno para disminuir la probabilidad de que se cometan delitos por la falta de alumbrado público, existencia de terrenos baldíos, presencia de maleza, etc. Es de suma importancia denunciar, ya que todo acto no apropiado lleva al desorden y esto impide que la sociedad logre alcanzar un verdadero bien común, objeto de la seguridad ciudadana.

El cambio de paradigma de seguridad pública, centrada solo en la responsabilidad del Estado de procurar la seguridad, a un concepto de seguridad ciudadana que implica poner al centro a la persona es trascendental, pues así esta última deja de tener un rol pasivo, que solo exige o demanda seguridad de las instituciones policiales a ser un sujeto activo que ejerce sus derechos y que adquiere deberes.

Finalmente, es necesario recordar que la violencia y la delincuencia son fenómenos complejos, cuyas particularidades varían entre estados y regiones de estos mismos. Toda política pública de prevención debe de tener en cuenta esta realidad y procurar establecer mecanismos de evaluación para saber cuáles programas generan mayor impacto positivo en la sociedad a la que van dirigidos. La réplica de los casos de éxito en todos los rincones del Estado de México y del país no solo es deseable, sino necesaria y urgente.

Hallazgos sobre la aplicación de la herramienta  
de verificación del Sistema de Indicadores del Modelo  
Nacional de Policía y Justicia Cívica

*Findings on the application of the verification  
tool of the System of Indicators of the National Police  
and Civic Justice Model*

Araceli Ávila Morales\*  
Miguel Garza Flores\*\*

**Resumen**

El Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica (MNPJC) representa la estrategia de seguridad impulsada por el Gobierno Federal, a través del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. El texto explica la ejecución y los resultados de un proyecto implementado por INSYDE y el Secretariado Ejecutivo, el cual da cuenta del estado que guardan un importante número de instituciones policiales municipales y su avance en relación a la puesta en marcha de dicho Modelo. El MNPJC tiene por objetivo el fortalecimiento de las policías estatales y municipales; sin embargo, la información recopilada en este ejercicio permite establecer que estamos todavía lejos de que esto ocurra.

Palabras clave

Policía, justicia cívica, modelo nacional, medición e indicadores.

**Abstract**

The National Model of Police and Civic Justice represents the security strategy promoted by the Federal Government through the Executive Secretariat of the National Public Security System. The text explains the execution and results of a project implemented by INSYDE and the

\* Araceli Ávila Morales es investigadora en el Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C. (INSYDE), gestora de proyecto e integrante investigadora de la Red Nacional de Investigadores del Sistema de Justicia Penal, Red SJP.

\*\* Miguel Garza Flores es Director de Investigación Aplicada en Policía en INSYDE y Coordinador Ejecutivo en Convivencia Joven. Especialista en reforma policial, con experiencia en instituciones policiales, organizaciones de la sociedad civil especializadas y en actividades de docencia en materia de inteligencia policial, prevención del delito y reforma policial.

Executive Secretariat, which reports on the current status of a significant number of municipal police institutions and their progress in relation to the implementation of the Model. The MNPJC aims to strengthen state and municipal police; however, the information gathered in this exercise allows establishing that we are still far from this goal.

*Key words*

*Police, civic justice, national model, measurement and indicators.*

## **1. Introducción**

Este texto tiene la intención de compartir los resultados de un proyecto que tuve oportunidad de coordinar en el Instituto para la Seguridad y la Democracia, y que fue posible gracias al financiamiento de GIZ, la Cooperación Alemana en México, la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para la Desarrollo. El proyecto se denominó “Fortalecimiento del Sistema de Indicadores del Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica”.

El Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica (MNPJC)<sup>1</sup> es una política pública que tiene como objetivo el fortalecimiento de las capacidades de las policías municipales y estatales, así como la articulación efectiva entre dichos cuerpos con la Guardia Nacional y las procuradurías o fiscalías; para prevenir y fortalecer la investigación de los delitos, disminuir la incidencia delictiva, e incrementar la confianza de la población en las instituciones de seguridad pública.

Algunos de los puntos que el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) considera como los más relevantes en la implementación del modelo son el estado de fuerza óptimo con enfoque de proximidad, implementación y desarrollo de la justicia cívica, fortalecer las unidades de investigación de delitos, así como las unidades de análisis e inteligencia delictiva de las policías, fortalecer las unidades de asuntos internos y estrategias anticorrupción, condiciones dignas para las policías, así como profesionalización y carrera policial, y la implementación eficiente sistemas de evaluación de resultados. (SESNSP, 2021.)

En diciembre de 2019, el SESNSP realizó un instrumento que serviría como base para la creación de los indicadores y verificar el avance en la implementación del MNPJC y lo envió a las policías municipales que estaban incluidas en ese momento en el Programa de Subsidios Federales Fortaseg. El instrumento se mandó a través de personas que en ese momento se denominaban “Enlaces Fortaseg” locales para recabar la información. La figura de Enlace Fortaseg era una persona designada por cada Ayuntamiento y que mantenía comunicación con

<sup>1</sup> Para ver el documento del Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica publicado por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, revise el enlace [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/542605/DOC\\_1.\\_MODELO\\_NACIONAL\\_DE\\_POLICIA\\_Y\\_JC.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/542605/DOC_1._MODELO_NACIONAL_DE_POLICIA_Y_JC.pdf)

personal del Secretariado. Este instrumento constaba de 125 reactivos divididos en quince rubros y su intención principal era la de contar con una base de información a partir de la cual poder medir los cambios al interior de las instituciones policiales en los siguientes años. Las policías municipales dieron respuesta a este instrumento entre diciembre de 2019 y marzo de 2020.

De manera simultánea, surgió la necesidad de crear el Sistema de Indicadores. Para ello se planteó una serie de sesiones de verificación de las respuestas enviadas por los municipios, en las cuales, de una forma más cualitativa, se preguntaría a las policías sobre información relevante que ya había sido solicitada por medio del instrumento enviado en diciembre. La estrategia propuesta consistió en comprobar por medio de una visita de trabajo a las policías municipales para revisar documentación que sustentará las respuestas al instrumento.

Adicionalmente, durante el ejercicio sería posible identificar prácticas destacadas en la implementación del MNPJC, así como áreas de oportunidad.

Para realizar estas sesiones de verificación, se elaboró un instrumento cualitativo que engloba de forma general la información solicitada inicialmente en once rubros y se priorizaron los municipios en los que se realizaron las sesiones. En la siguiente sección explicamos a detalle la metodología del ejercicio.

Inicialmente, se planteó realizar las sesiones en un lapso total de tres meses, pero antes de iniciar con la ejecución, en México empezaron las restricciones de viajes por la pandemia. La estrategia tuvo que cambiar ya que, además de afectar los viajes para las sesiones de verificación, la pandemia también afectó de forma directa el trabajo policial. Finalmente, algunas sesiones se realizaron de forma virtual y otras cuando fue posible viajar de forma presencial.

## **2. Metodología**

### **2.1 Selección de municipios**

La selección de los municipios para las sesiones de verificación se realizó con base en tres criterios (Tabla 1), según los datos disponibles en enero de 2020:

- Municipios que se encuentren en el ranking de los treinta con mayor número de homicidios dolosos.
- Municipios que tienen avances importantes en la implementación del MNPJC.
- Municipios que han manifestado su voluntad política en la implementación MNPJC.

Adicionalmente, algunas de las entidades seleccionadas pertenecen también al grupo de municipios que implementarán el registro del

Informe Policial Homologado (IPH) a través de un dispositivo electrónico (IPH Móvil).

De los municipios seleccionados, se realizaron en total 32 sesiones de verificación, de las cuales diez fueron presenciales y veintidós de forma virtual. En total, treinta policías municipales, además de la Policía Estatal de Tabasco, quienes realizan las funciones de policía municipal en Centro (Villahermosa) y la Policía de la Ciudad de México, esta última a solicitud del Secretariado.

**Tabla 1. Criterios para realizar las visitas**

#	Entidad Federativa	Municipio	IPH	Homicidios Dolosos	Implementación del MNPJC	Voluntad
1	Baja California	Tijuana		X		
2		Ensenada		X		
3	Chiapas	San Cristóbal de las Casas	X			
4	Chihuahua	Chihuahua	X	X		
5		Juárez	X	X		
6	Colima	Colima				X
7		Manzanillo		X		
8	Estado de México	Nezahualcóyotl	X	X	X	
9	Guanajuato	Celaya		X		
10		Irapuato		X		
11		León	X	X	X	
12		San Miguel de Allende	X		X	
13	Guerrero	Acapulco de Juárez		X		
14	Jalisco	Guadalajara		X		
15		Tlaquepaque		X		
16		Tlajomulco de Zúñiga		X		
17		Tonalá		X	X	
18		Zapopan		X	X	
19	Michoacán	Morelia		X	X	
20		Uruapan		X		

#	Entidad Federativa	Municipio	IPH	Homicidios Dolosos	Implementación del MNPJC	Voluntad
21	Nuevo León	Escobedo	X		X	
22		Monterrey		X	X	
23		San Pedro Garza García			X	
24	Oaxaca	Oaxaca			X	X
25	Puebla	Puebla	X	X	X	
26	Querétaro	Querétaro			X	
27	Quintana Roo	Benito Juárez	X	X		
28		Solidaridad		X		
29	Sinaloa	Culiacán	X	X		
30	Sonora	Hermosillo	X	X		
31	Tabasco	Centro		X		
32	Ciudad de México					

FUENTE: Elaboración propia INSYDE, 2021.

## 2.2 Instrumento de verificación y tipos de sesiones

Con el fin de recopilar la información y conocer el desarrollo de cada uno de los temas que incluye el MNPJC, desarrollamos un instrumento de corte cualitativo compuesto por once rubros (Tabla 2), el cual incluye indicadores, solicitud de documentos de comprobación y preguntas específicas. Además de esta información, durante las sesiones se pidió información complementaria.

### Instrumento

**Tabla 2. Instrumento de Verificación**

Rubro	Indicador	Documento de comprobación	Preguntas específicas
1. Estado de fuerza	Perfil de las y los agentes de policía adscritos a la corporación.	Estado de fuerza (listado) o fatiga (orden) de servicio de máximo 3 días antes del día de la revisión.	1. La composición del estado de fuerza, desagregados por sexo, los grupos o unidades en que se divide, edad promedio en la institución, nivel de escolaridad promedio.



Rubro	Indicador	Documento de comprobación	Preguntas específicas
			2. Estado de salud general de agentes, factores de riesgo en salud y medidas ante COVID.
			3. Su experiencia con el tema del control de confianza y trámites del Certificado Único Policial (CUP).
2. Armamento, equipamiento y uniforme	Cantidad y condiciones del armamento con el que cuenta la corporación,	Listado de armamento, fotografías del área de resguardo de armamento y, si la sesión por medio de videollamada lo permite, visita virtual al área.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Experiencia institucional con los trámites relacionados con la licencia colectiva de portación de armas.</li> <li>2. Estado general del armamento.</li> <li>3. Condiciones de su resguardo y traslado de armamento.</li> <li>4. Situación del equipamiento para el uso de la fuerza, uniformes y aditamentos, chalecos y vehículos.</li> </ol>
3. Condiciones laborales	Prestaciones proporcionadas a las y los agentes adscritos a la corporación.	Mostrar un contrato de un agente sin mando y un contrato de un mando. El documento deberá ser de máximo un año de antigüedad.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Nivel de salario de las y los agentes.</li> <li>2. Prestaciones sociales con las que cuentan.</li> <li>3. Horario de servicio y justificación de dicho horario.</li> <li>4. Situación general de la peligrosidad de la localidad para el trabajo policial.</li> </ol>

Rubro	Indicador	Documento de comprobación	Preguntas específicas
4. Infraestructura	Características de la estación central de la institución policial.	Fotografías de la comandancia/jefatura/estación principal de la policía en donde se pueda verificar la situación general. Si es posible, por medio de video llamada, se realizará un recorrido virtual.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Central de despacho de emergencia y situación general de su sistema de videovigilancia y su red de radiocomunicación.</li> <li>2. Academia o centro de formación.</li> <li>3. Características generales de sus diferentes instalaciones, estaciones, comandancias, módulos de atención al público, los servicios disponibles a la comunidad y otros.</li> </ol>
5. Unidades de desarrollo policial	Características de la Comisión de Honor y Justicia.	Acta de sesión reciente (con máximo de seis meses de antigüedad) y los procedimientos de operación de la Comisión de Honor y Justicia, que se encuentren vigentes y validados por la instancia correspondiente.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ¿Existe un órgano de recepción e investigación de quejas contra la policía, tipo asuntos internos; así como un órgano que sanciona, tipo consejo de honor y justicia? ¿Cuál es su funcionamiento en términos generales?</li> <li>2. Características de la comisión de servicio profesional de carrera policial y su funcionamiento en términos generales.</li> </ol>

Rubro	Indicador	Documento de comprobación	Preguntas específicas
6. Policía de proximidad y policía orientada a la solución de problemas	Características de la división territorial para el funcionamiento operativo.	Documento que describa la metodología para el despliegue operativo de la policía, y documento que contiene un informe del tiempo de respuesta.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Funcionamiento general de la policía de proximidad en la institución policial, su capacitación, la metodología para la división del territorio en unidades de despliegue policial, actividades de proximidad, dinámica de reuniones vecinales, reuniones de mandos tipo compstat.</li> <li>2. Otras estrategias para la resolución de problemas locales.</li> </ol>
7. Investigación	Número de investigaciones del delito atendidas por la Unidad de Investigación según estatus de los últimos 12 meses y el promedio mensual de los últimos 3 años.	Documento de informe del último año que contenga la información.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Indagar acerca de la función investigadora en la policía municipal, la formación de las y los agentes, si realizan o no investigación.</li> <li>2. En caso de no realizar investigación, profundizar sobre por qué no han desarrollado la función.</li> <li>3. ¿Cuentan con un procedimiento para recibir denuncias?</li> </ol>
8. Justicia cívica	Normatividad y tipo de infraestructura con que cuenta la corporación con relación al desarrollo de la justicia cívica.	Fotografía de la sala de audiencia de justicia cívica y procedimiento por escrito de la audiencia. Si la videollamada lo permite, se realizará un recorrido por la sala de audiencia.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Situación general en materia de justicia cívica en el municipio: si existe la función, si se ha avanzado en la creación del sistema, salas de audiencia y protocolos necesarios.</li> </ol>

Rubro	Indicador	Documento de comprobación	Preguntas específicas
9. Medición y resultados	Fuentes utilizadas para medir la percepción ciudadana hacia la policía.	Instrumento de medición o documento de referencia.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Indagar acerca de los mecanismos de medición de resultados.</li> <li>2. Mecanismo de seguimiento de la incidencia delictiva.</li> <li>3. Mecanismo de evaluación de la función policial.</li> </ol>
10. Normatividad	Protocolos de actuación policial con los que cuenta la institución.	Procedimientos por escrito vigentes y que sean utilizados por las y los agentes.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Existencia de políticas y procedimientos que se encuentren debidamente formalizados por escrito, en los que se sustentan y se obtiene certeza jurídica en la actuación policial  <b>*Procedimientos mínimos esperados:</b>  atención a la violencia de género, atención a víctimas del delito, procedimientos policiales para el uso de la fuerza, acciones de proximidad.</li> </ol>
11. Participación ciudadana	Características de la relación de la institución con la ciudadanía.	Muestra de la última sesión del consejo ciudadano, mesa de seguridad o similar, con antigüedad máxima de seis meses.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Indagar acerca de los mecanismos desarrollados por la institución policial para facilitar la participación ciudadana; ¿existe y funciona el consejo municipal de participación ciudadana o alguna figura similar?</li> </ol>

FUENTE: Elaboración propia INSYDE, 2021.

La dinámica planteada para las sesiones consistió en que personal de Insyde llevaba la reunión y moderaba las participaciones; y personal del SESNSP también hacía preguntas y recopilaba información guiándose con el instrumento descrito arriba.

Cabe mencionar que el instrumento sirvió como base mínima de lo que se preguntaría; pero también se realizaron preguntas adicionales de acuerdo a lo que se iba presentando en cada ejercicio. Por ejemplo, en algunas instituciones policiales se manifestó un problema especialmente preocupante en el control del armamento y por esa razón se realizaban otras preguntas al respecto para tener más información.

El ejercicio también sirvió, como se ve reflejado en las preguntas específicas, para que el equipo del Secretariado presente tomara notas de las áreas de oportunidad en los trámites que deben hacer las policías municipales ante las autoridades federales.

Se realizaron un total de diez sesiones presenciales y veintidós sesiones virtuales, entre el 22 de mayo de 2020 y el 2 de febrero de 2021. La razón por la que no se realizaron todas las sesiones de forma presencial fue por las restricciones derivadas de la pandemia. Así, las policías municipales en que se realizó la sesión presencial fueron programadas cuando el semáforo epidemiológico se encontraba en amarillo, tanto para la Ciudad de México (entidad federativa sede del SESNSP e INSYDE) como para el municipio a visitar.

Durante las sesiones participaron, al menos, una persona en representación del SESNSP y una persona del equipo de INSYDE; y por parte de las policías municipales se pidió asignar al menos una persona para responder al ejercicio y presentar la documentación requerida, o podrían convocar a un equipo (regularmente titulares o representantes de las diferentes áreas que involucra el instrumento) para dar respuesta a las preguntas. En algunas sesiones, fue directamente la o el titular de la institución quien presentó la información requerida y citó a directores de las diferentes áreas para aclaraciones puntuales.

### **3. Resultados y hallazgos principales**

Del total de policías visitadas, municipales y estatales, cuatro instituciones entregaron información parcial y tres no entregaron la información solicitada en ninguno de los medios solicitados. El resto de las instituciones entregó la información e incluso aclaró los rubros en los que no podía entregar evidencia por no contar con esa información o por no haber desarrollado aún el rubro a evaluar.

#### **3.1 Estado de fuerza**

La mayoría de las policías municipales tiene un porcentaje menor a 30% de mujeres en su estado de fuerza; sin embargo, algunas como Colima, Nezahualcóyotl, Puebla y Uruapan superan el 30% de mujeres agentes de policía. San Miguel de Allende no solo tiene 42.65% de mujeres integradas a la corporación, sino que la academia es dirigida por una mujer y ella reconoce que buscan incentivos y facilidades para que las mujeres puedan concluir la academia, al igual que en Puebla. Colima, además, promueve la paridad entre mandos.

Ciudad Juárez, con 28.95% de mujeres agentes, señaló estar revisando su estrategia de reclutamiento para incorporar más mujeres en la corporación.

La policía municipal de León tiene un Grupo de Noveles, formado por agentes jóvenes que recién salieron de la academia y que son acompañados por mandos y formadores de campo durante tres meses para que se adecuen al trabajo policial. Además, esta institución policial promovió hace tres años, junto con la Universidad de Guanajuato, un estudio sobre el estado de salud de sus agentes, mediante el cual evidenciaron los problemas de obesidad, hipertensión, diabetes, adicciones, problemas de visión, problemas de las articulaciones y niveles de colesterol altos, entre otros, por lo que organizaron un grupo de salud que atiende a las y los agentes, así como a sus familiares hasta la segunda generación.

En la mayor parte de las policías municipales, la educación promedio de sus agentes es de nivel bachillerato; sin embargo, en San Pedro Garza García el 25% de su estado de fuerza total cuenta con licenciatura y en Querétaro cuentan con formación como Técnico Superior Universitario.

### **3.2 Armamento, equipamiento y uniforme**

Aunque buena parte de las instituciones policiales enfrentan rezagos en la compra de armamento, falta de recursos para mejorar las instalaciones de armería e incluso retos para cubrir la compra de uniformes y equipamiento, algunas cuentan con prácticas destacadas en la materia.

Por ejemplo, en Escobedo, Nuevo León, aunque cada arma cuenta con dos usuarios, tienen integrado un sistema TAG para la entrega y recepción de armas. Monterrey, también en Nuevo León, tiene un sistema para la lectura de la huella digital para la entrega de armamento.

Querétaro y San Pedro Garza García cuentan con bancos de ADN de todas y todos sus agentes. Además, las policías visitadas en Jalisco (Guadalajara, Tlajomulco, Tlaquepaque, Tonalá y Zapopan) tienen el registro de huella balística de las armas de los policías, en coordinación con la Fiscalía General del Estado.

Escobedo, Irapuato, Guadalajara y Nezahualcóyotl hacen resguardo de armamento por sector, por lo que sus instalaciones están descentralizadas; esto facilita el arme y desarme de sus agentes.

Policías municipales como Puebla entregan uniformes a sus agentes desde la academia, como una estrategia para reforzar la identidad institucional.

Mientras que policías con fuertes inversiones como San Pedro Garza García y Querétaro pueden garantizar cubrir el equipamiento y uniformes necesarios para todos sus agentes. Hay policías que en los últimos años han logrado la compra de chalecos antibala para

asignación por agente, como Culiacán; o que han hecho inversiones estratégicas para modernizar su equipamiento, como Irapuato.

Algunas instituciones policiales han incorporado el uso de *BodyCam* (cámaras corporales) como una estrategia de combate a la corrupción, aunque en su mayoría no cuentan con regulaciones claras; y otras, como Monterrey y San Pedro, incluyen armas menos letales para el uso de sus agentes.

### **3.3 Condiciones laborales**

La mayor parte de las policías municipales realizan el nombramiento de sus agentes a través de un formato único con el ayuntamiento. Sin embargo, algunas, como Celaya, Guanajuato y San Cristóbal de las Casas, Chiapas, realizan contratos individuales de trabajo para sus agentes.

Las policías de Zapopan y Guadalajara, Jalisco, tienen un seguro de vida de hasta un millón doscientos mil pesos por fallecimiento en servicio; mientras que Benito Juárez (Cancún), Quintana Roo incluye un seguro de vida por quinientos mil pesos por fallecimiento en servicio. Uruapan, Michoacán y Zapopan, Jalisco, además, tienen programas de becas para las y los hijos de policías que han fallecido en servicio.

La mayor parte de las policías municipales tiene horarios de servicio de 12 por 24 horas y en el caso de que su jornada se extienda (casi siempre por trámites en puestas a disposición de personas detenidas), las instituciones compensan esas horas extra en otras jornadas. Sin embargo, algunas -como Chihuahua- ajustan estos horarios según la incidencia delictiva; o como San Pedro Garza García, Nuevo León, que hace pago de horas extra de servicio, lo que la coloca posiblemente como la única institución policial del país en pagar horas extra. La policía municipal de San Miguel de Allende, Guanajuato tiene a la mayor parte de sus agentes en servicio de 8 por 16 horas.

Ciudad Juárez cuenta con estancia infantil de horario ajustado para responder a las necesidades de sus agentes con hijas e hijos, al igual que Guadalajara que cuenta con guardería de servicio 24 por 7, aunque no enviaron la evidencia fotográfica de este servicio.

Las policías municipales de Guadalajara, Irapuato, Monterrey, Querétaro y San Pedro Garza García ofrecen salarios competitivos para sus agentes con rango de policía raso, quienes perciben dieciocho mil pesos mensuales libres de impuestos.

Algunas de las policías promueven otros servicios que, si bien no son prestaciones laborales, promueven la convivencia entre sus agentes y ayudan a reducir sus gastos cotidianos, por ejemplo, Benito Juárez (Cancún) tiene servicio de sastrería, además de peluquería y un programa de activación física para sus agentes, el cual dirigen agentes a quienes les gustan los deportes y es parte de una estrategia para incentivar a las y los agentes a desarrollar y demostrar sus

habilidades. Cancún también cuenta con un taller mecánico dentro de las instalaciones, lo que reduce el costo de mano de obra. Tlajomulco cuenta con servicio de peluquería, el cual es cubierto por un agente que es guardia de las instalaciones.

Las policías municipales de Solidaridad (Playa del Carmen) y Uruapan cuentan con comedor y servicio de comida caliente, la cual es llevada a las y los agentes hasta su área asignada. San Miguel de Allende tiene contrato con una empresa que sirve tres comidas al día para sus agentes.

Benito Juárez, Cancún y Culiacán tienen también servicio dental dentro de sus instalaciones, con consultorio y odontólogos que atienden procedimientos menores de los agentes y sus familias.

Otras policías, como las de Cancún, Culiacán, Irapuato, Ciudad Juárez, León, Puebla, San Miguel de Allende y Solidaridad, cuentan con apoyo psicológico, médico para primer contacto en las instalaciones, así como servicio de nutrición, como parte de sus programas para mejorar o mantener la salud de sus agentes. Tijuana y León cuentan con programas integrales de acompañamiento psicológico, que incluyen servicios especializados de tanatología para agentes y sus familias.

León cuenta con un programa de caja popular y Manzanillo tiene una caja de ahorro como parte de un programa municipal, en la que las y los agentes aportan el 7% de su sueldo y el municipio aporta otra parte igual; además de que mediante este programa pueden acceder a préstamos con el 1% de interés.

Finalmente, entre los incentivos que reciben las y los agentes, destacan los entregados por Ciudad Juárez, en donde -junto con FICOSEC y el Ayuntamiento- realizan la convocatoria permanente para entregar el Premio al Policía del Mes y el Premio al Policía del Año, donde la o el ganador recibe una casa o trescientos mil pesos por una detención relevante o méritos; y la policía municipal de Colima, que entrega un terreno de 200 metros cuadrados a un o una agente al año por mérito, además de contar con un programa de descuentos en materiales de construcción.

### **3.4 Infraestructura**

Una de las policías municipales con mayor infraestructura es la de Chihuahua, la cual cuenta con la Plataforma Escudo Chihuahua con mil cincuenta cámaras de vigilancia, setenta cámaras de solapa, ocho arcos escudos, siete cámaras de despliegue móvil, tres mil cámaras ciudadanas, *videowall* de 32 metros, cien botones de pánico cerca de zonas escolares, rehabilitación de fibra óptica, setecientas *tablets*, seis drones tácticos, entre otros, un Centro Municipal de Inteligencia, Módulos de Atención a Violencia Familiar, instalaciones CEDIPOL con alberca olímpica y un área de cuidados para las hijas e hijos de los agentes, así como gimnasio, Escuela de Policía con capacidad para doscientas personas y dormitorio para 150, entre otras instalaciones.



La policía municipal de Nezahualcóyotl tiene una estructura descentralizada y cuenta con 87 inmuebles, entre los cuales destacan un edificio central, quince módulos donde están asentados los sectores, inspección general, dirección general de prevención del delito, helipuerto, tránsito y vialidad, grupos especiales, cuatro estaciones de bomberos y sesenta casetas policiales. Además, su C4, vinculado a cámaras particulares, cuenta con más de mil trescientas cámaras y su Centro de Capacitación Policial, tiene capacidad para 125 personas.

Querétaro, además de contar con un sistema moderno de C4 y un programa de mantenimiento propio para garantizar el óptimo funcionamiento de las cámaras, recientemente inauguró su Instituto de Formación Policial que incluye aulas hasta para cuarenta personas, aula de cómputo, auditorio, una sala de juicios orales para la capacitación de la actuación policial en juicio oral, gimnasio, regaderas y Subcomandancia de entrenamiento y desarrollo policial con campo de tiro.

Guadalajara cuenta con cien módulos habilitados de atención en barrios, con presencia las 24 horas, seis centros integrales de atención comunitaria donde se imparten talleres de prevención del delito y dos casas de cultura, además de una academia con capacidad para 240 personas.

La policía municipal de Irapuato cuenta con deportivo y centro de integración para agentes, además de haber invertido en la modernización de sus instalaciones e integrado un sistema de acceso biométrico y monitoreo propio para instalaciones, con una inversión de once millones de pesos para renovación de delegaciones, cada una de las cuales cuenta con torre de comunicaciones. Adicionalmente, cuenta con un centro de atención a llamadas de emergencia, academia de seguridad y una casa táctica para prácticas de rapel, conducción, etc.

Otras policías municipales, como la de Puebla, tienen sala de lactancia para agentes mujeres, víctimas con hijos y personas detenidas, además de que los letreros de sus instalaciones están traducidos al náhuatl, y cuenta también con academia de policía con capacidad para 150 personas. Esta policía, además, tiene planes de inversión para hacer tres centrales de despliegue.

La mayor parte de las policías municipales debe coordinarse con el C4 estatal para atender las llamadas de emergencia, y algunas cuentan con centro de despacho de emergencia que incluye sistemas espejo del C4 estatal. En contraste, policías municipales como las de Solidaridad (Playa del Carmen) y Benito Juárez (Cancún) no tienen acceso a la información del C4 que está a cargo del Estado, aun cuando los municipios deben asumir los costos operativos de estos centros. Esta falta de comunicación es preocupante ya que limita la respuesta que pueden ofrecer las policías municipales.

### **3.5 Unidades de Desarrollo Policial**

Las policías municipales de Celaya, Colima, Ensenada, Irapuato, Puebla, Querétaro, San Pedro Garza García, Tijuana y Uruapan, integran a agentes de policía sin mando como vocales en sus Comisiones de Servicio Profesional de Carrera, Honor y Justicia. Destacan las policías de León, Manzanillo, San Miguel de Allende y Solidaridad (Playa del Carmen), las cuales tienen votación abierta para la elección de las y los agentes que serán parte de estos consejos. León, incluso, integra 5 representantes de las y los agentes, uno por cada grado.

Las policías de Guadalajara, Irapuato, Ciudad Juárez, León, Querétaro y Tonalá, además integran representantes de organizaciones de la sociedad civil, representantes del sector académico, representantes del sector empresarial o representantes vecinales en sus comités.

### **3.6 Policía de Proximidad y Policía Orientada a la Solución de Problemas**

La mayor parte de las policías visitadas cuentan con programas de proximidad establecidos que, dependiendo de los recursos y contextos locales, pueden ser más o menos elaborados. El desarrollo de la Metodología POP o Policía Orientada a la Solución de Problemas resulta un reto más amplio para las policías municipales, pues requiere un análisis estructurado y sistemático para la toma de decisiones sobre el despliegue operativo, las actividades de prevención, la identificación de las necesidades de la localidad, la inversión de recursos, etc.

Algunas de las policías municipales que mostraron mayor avance y evidencia en estos rubros son:

Chihuahua: Cuentan con metodología definida para el despliegue operativo, la cual incluye el análisis cotidiano de incidencia delictiva mediante georreferenciación; además realizan reuniones mensuales de mandos donde se generan objetivos y compromisos específicos por sector.

Colima: Desarrollaron un plan de trabajo que incluye un sistema de indicadores cuyo objetivo es mejorar la percepción ciudadana hacia la policía. Entre otras acciones, está generando un sistema de información con múltiples fuentes para tener un panorama más completo del municipio. Destaca su programa de atención a víctimas, que incluye un grupo multidisciplinario que recorre los domicilios con reporte de violencia familiar, dan seguimiento e incluso emiten órdenes de medidas cautelares vía juzgado cívico.

Nezahualcóyotl: Además de las actividades de proximidad, que incluyen un despliegue operativo de seis agentes por turno por cuadrante, seiscientas unidades arraigadas en sus cuadrantes, diez mil grupos de WhatsApp, cuentan con diez mil 351 redes vecinales (110 redes por cuadrante), clasificadas por nivel de actividad. En la implementación del Modelo POP, promueven la cohesión y

organización, canalizan necesidades a otras autoridades, enseñan autoprotección, así como modelo de búsqueda, análisis, evaluación y solución de problemas.

Puebla: Tienen sala de atención a víctimas, un agente que sabe lenguaje de señas y uno que habla náhuatl. Cada inicio de semana, realizan reuniones estratégicas, donde se hace análisis comparativo y estudio de información para revalidar los vectores para el despliegue operativo. Así, la estrategia de patrullaje se define según mapas de calor para identificar la carga que reciben los comandantes por zona (cuatro agentes asignados por vector, dos por turno).

Además, desarrolló la aplicación “Seguridad incluyente” para que la ciudadanía pueda pedir auxilio durante una situación de emergencia. Esta aplicación permite observar el arribo en tiempo real de la unidad al punto indicado, mantener comunicación directa con la o el agente de policía asignado, verificar el estatus de unidades ingresadas al depósito vehicular del municipio y la emisión de felicitaciones o quejas sobre el actuar policial, entre otras funciones. Su programa “Ciudad libre de violencia para las mujeres” cuenta con una unidad móvil para atención a personas y familias que sufren violencia de género, a través de orientación psicológica y jurídica, e incluye talleres de nuevas masculinidades y la creación de redes de mujeres.

Querétaro: Para su despliegue operativo considera los resultados del análisis semanal y, de ser necesario, realiza ajustes mensuales en conjunto con los mandos. Generó una aplicación de puntos rojos para detectar qué cosas identifican las personas como factores de riesgo. En cada grupo de chat con redes vecinales participa un agente de análisis que recopila información útil como videos y denuncias por hechos delictivos. La Dirección de Atención a Víctimas de Violencia Familiar y de Género está conformada por agentes con alta especialización, e incluye el trabajo de contención psicológica con policías para atender el estrés por carga laboral, actividad que es parte de su jornada laboral (no lo hacen en tiempo de descanso). Cuentan también con el programa “10 acciones por la integridad policial” de combate a la corrupción y fortalecimiento a la integridad policial, a través del Consejo de Seguridad del estado. Finalmente, la policía municipal de Querétaro realiza la recepción de denuncias por medio del sistema COSMOS.

San Miguel de Allende: Cuenta con un programa de verificación para empresas de seguridad privada y sus guardias de seguridad, mediante el que certifican que no existan antecedentes penales del personal de estas instancias privadas, además de aplicar una evaluación mediante una cabina de voz. Además, un agente de la corporación realizó un IPH móvil que puede ser llenado mediante comandos de voz, el cual espera que ayude a disminuir el tiempo que las y los agentes dedican al llenado del mismo.

Las policías municipales visitadas en Jalisco (Guadalajara, Tlajomulco, Tlaquepaque, Tonalá y Zapopan) cuentan con el programa “Pulso de vida”, el cual cuenta con GPS para la geolocalización de las mujeres víctimas de violencia que han recibido medidas cautelares. Además, los Pulsos de Tlaquepaque cuentan con audio conectado directamente al C4, por lo que las policías que atienden el llamado de emergencia pueden escuchar en tiempo real lo que sucede vía radio.

### **3.7 Investigación**

El desarrollo de la facultad de investigación entre las instituciones policiales municipales es en la que más obstáculos enfrentan, pues dependen de la voluntad de los gobiernos y fiscalías estatales para que reciban el trabajo que realizan en la materia. En su mayoría, las policías solo cuentan con áreas de análisis de información; pero pocas veces los datos que generan se relacionan con actividades de investigación.

Destaca la policía municipal de Tijuana, la cual ha fortalecido su área de investigación y cuenta con 24 agentes operativos con escolaridad promedio de licenciatura (cuatro con maestría), quienes desde 2013 iniciaron el proceso de capacitación (incluso han recibido capacitación con el FBI en San Diego y la cumbre mundial de expertos forenses) para procesamiento de indicios. En 2014, las y los agentes que integran esta área hicieron prácticas como internos en Servicios Periciales de la Fiscalía para homologar prácticas. El 95% de los casos que atienden son por delitos patrimoniales, en coordinación con la Dirección de Servicios Periciales de la Fiscalía General del Estado. En caso de robo acude el primer respondiente y evalúa si hay material sensible para trabajar y, en su caso, acude la unidad de investigación para procesar indicios significativos: registro de huellas dactilares, huellas de calzado, fotografías para documentar, etc. Adicionalmente, generan actas policiales, que son las mismas de servicios policiales. Han realizado el procesamiento de evidencia desde noviembre del 2015 y en 2020 tuvieron 264 procesamientos.

Otros ejemplos de modelos de policías que realizan investigación, sobre todo de forma documental, son las policías del área metropolitana de Nuevo León, quienes integraron el programa Policía Metropolitana de Investigación para casos de robo a comercio y a casa habitación, principalmente.

Escobedo, además, cuenta con un *Call Center* para reportar a la ciudadanía los avances que tienen las carpetas de investigación. Quienes operan este centro de atención deben hacer estas actualizaciones semanalmente, incluso si no hay avances. Esta policía municipal firmó un convenio con la FGE en 2019 y, desde entonces y hasta mayo del 2020, la unidad había integrado 50 carpetas de investigación. Para iniciar el proceso es necesario que el ministerio público emita el oficio correspondiente.

En Chihuahua, la unidad de investigación atiende tres tipos de delitos: delitos patrimoniales, violencia de género y atención a pandillas. Según su Informe 2020, generaron mil 93 indagatorias, 390 expedientes investigativos, 278 detenidos por delito, veintitrés arrestos y el aseguramiento de 130 vehículos, diecinueve armas y veintiún cartuchos. Cuentan con una metodología de investigación en tres fases: investigación en sitio (recopilación de información en conjunto con primer respondiente, entrevistas, videograbaciones y llamadas 911), mesas de trabajo con MP cuando hay resultados positivos al localizar a un responsable (se comparte e integra información con peritos para generar las bases para solicitar orden de aprehensión o cateo) y, finalmente, operatividad de diligencias (ejecutar órdenes de cateo y ordenes de aprensión).

La policía de Nezahualcóyotl realiza investigación por medio de policía especializada, además cuenta con un agente asignado en MP para hacer seguimiento a delitos patrimoniales en todas sus modalidades y delitos que atenten en contra de la vida e integridad de las personas (secuestro, privación de la libertad y extorsión).

### **3.8 Justicia cívica**

La implementación de Justicia Cívica es una de las facultades donde más enfrentan retrasos los municipios, ya que dependen de la inversión de recursos económicos para adecuar o construir la infraestructura necesaria, además de tiempo para generar la normativa correspondiente.

Algunos casos, como el de Morelia, muestran trabajo continuo para el fortalecimiento del modelo de Justicia Cívica, por lo que cuentan con protocolos para los tipos de audiencias, reglamentos diferenciados para Orden y Justicia Cívica y reglamentos de tránsito y vialidad, y dos sedes para juzgados (uno para Justicia Cívica y otro de tránsito). Adicionalmente, son pioneros en la implementación de la figura de defensor para acompañar a la persona detenida antes y durante audiencia cívica, implementación de un representante de policía aprehensor, figura de mentor que es un trabajador social cuyo deber es identificar factores que inciden en que una persona infrinja la norma, realizar el tamizaje y para acompañar el cumplimiento de trabajo a favor de la comunidad, lo cual resulta primordial para el componente educativo.

La policía de Tonalá, además de haber implementado las bases para la Justicia Cívica, cuenta con programas dirigidos a la niñez, adolescentes y vecinos promotores de justicia cívica, así como al desarrollo de terapia cognitivo conductual.

En Colima mostraron avances en la implementación de infraestructura, reglamentos y protocolos; además, tienen un cumplimiento de sanciones del 98% y el 2% de personas que no

habían cumplido con trabajo comunitario fueron citadas y se revisó que cumplieran con la sanción. La tasa de reincidencia es de 25 a 30%.

Chihuahua y Escobedo también cuentan con la infraestructura necesaria completa para la implementación del modelo de Justicia Cívica.

Por último, Solidaridad (Playa del Carmen) mostró su programa de implementación, que incluye el inicio de obras para juzgados cívicos y la normativa necesaria para que la Justicia Cívica tenga categoría de Secretaría en el municipio.

### **3.9 Medición y resultados**

Respecto a la medición de resultados, la mayoría carece de instrumentos propios para medir la percepción ciudadana o realizar la evaluación del desempeño policial y el seguimiento de la incidencia delictiva. En general, todas hacen uso de los datos emitidos por el SESNSP, aunque reconocen que tienen limitantes para hacer una aproximación más específica a las necesidades de la policía municipal y de la incidencia delictiva local, sobre todo respecto a la victimización.

Algunas instituciones policiales, como las de Chihuahua, Colima, Escobedo, Querétaro, San Pedro Garza García y Tonalá, mostraron sistemas para el seguimiento riguroso de la actividad policial, el desempeño de funciones de sus agentes y la incidencia delictiva, usando software desarrollado por ellos mismos o diferentes herramientas para el análisis de la información, según sus recursos.

Otras policías, de municipios como Irapuato, León, Monterrey, Nezahualcóyotl y Querétaro, generan encuestas independientes de forma anual para medir la victimización y percepción ciudadana hacia las y los policías. San Cristóbal de las Casas realiza marchas exploratorias y diagnósticos participativos en los barrios. Ciudad Juárez, con el apoyo de FICOSEC, tiene una encuesta de clima laboral de la policía municipal.

### **3.10 Normatividad**

La mayor parte de las policías municipales no desarrolla protocolos o procedimientos específicos para la institución. Por lo regular, se rigen por la legislación nacional vigente y, en algunos casos, por protocolos desarrollados para las policías estatales. Algunas otras instituciones policiales que tienen certificaciones internacionales dijeron contar con procedimientos; sin embargo, dieron respuestas contradictorias sobre su existencia y no enviaron la evidencia requerida.

En contraste, las policías municipales de Irapuato, Ciudad Juárez, Puebla, Querétaro y San Pedro Garza García, cuentan con varios protocolos y procedimientos, entre ellos los cuatro requeridos como mínimos para este ejercicio (atención a la violencia de género, atención a víctimas del delito, procedimientos policiales para el uso de la fuerza y acciones de proximidad), todos formalizados ante cabildo.

### **3.11 Participación ciudadana**

Gran parte de las policías municipales cuentan con espacios de participación ciudadana de reciente creación; y también atienden mesas de seguridad, municipales y estatales.

Algunas policías municipales destacan por su apertura con las organizaciones de la sociedad civil, como lo son Chihuahua y Ciudad Juárez, quienes tienen acercamiento constante con estas instancias en búsqueda de su fortalecimiento institucional a través de FICOSEC<sup>2</sup>. Del mismo modo, Monterrey y Puebla destacan por su trabajo con los Consejos Ciudadanos de Seguridad locales. Del mismo modo, Hermosillo tiene comunicación constante con el Observatorio de Sonora y Hermosillo Cómo Vamos, ambas destacadas organizaciones de la sociedad civil locales.

### **Reflexión final**

Consideramos que los resultados arrojados por este proyecto permiten identificar prácticas promisorias. Además, proveen información de 32 instituciones policiales, que servirá para mejorar el diseño del sistema de indicadores del MNPJC. Más importante aún es que las instituciones policiales demostraron la capacidad de apertura, con ejercicios de transparencia impulsados por la sociedad civil organizada.

Si bien hay avances importantes en algunas instituciones policiales del país, aquí presentamos un breve panorama de los que consideramos son los hallazgos más relevantes:

1. Solo dos instituciones policiales visitadas proporcionan a sus agentes servicio de odontología, como una prestación social sin costo dentro de las mismas instalaciones de la policía.
2. Solo dos instituciones policiales tienen un horario de ocho horas de servicio para su personal. La mayoría tiene servicio de doce horas de servicio por 24 de descanso, sin criterios claros para operar en este formato. Incluso, algunas instituciones continúan con horarios de 24 por 24 horas.
3. En la mayor parte de las instituciones visitadas, el porcentaje de mujeres policías está por debajo del 25%. Además, de entre las instituciones visitadas solo dos eran encabezadas por mujeres en ese momento: las de Puebla, Puebla y Morelia, Michoacán.
4. Los salarios base de las y los agentes de policías rasos van desde los ocho mil pesos mensuales hasta los diecinueve mil para el caso de San Pedro Garza García, Nuevo León, la cual

---

<sup>2</sup> Para consultar más información sobre este Fideicomiso ver el enlace <https://ficosec.org/>

destaca, además, por el pago de horas extra. La mayoría no tiene establecidos criterios formales para compensar este tiempo adicional de trabajo.

5. Solo una institución policial mostró una metodología clara y documentada para el despliegue operativo de acuerdo con la incidencia delictiva y otros factores, concentrando el mayor número de agentes en los horarios y días críticos; es decir, no hace una división en dos o tres turnos para colocar el mismo número de policías en cada turno sin importar los días y horarios de concentración de la actividad delictiva.
6. Solo una institución policial otorga estímulos por detenciones realizadas que logren una sentencia condenatoria; es decir, evita poner énfasis solo en la detención.
7. Solo dos instituciones policiales cuentan con controles biométricos para la entrega de armamento a sus agentes.
8. Aunque la mayoría de las policías mostró avances significativos en materia de policía de proximidad, en cuanto al modelo policial de Policía Orientada a la Solución de Problemas no fue posible encontrar evidencia contundente que muestre la aplicación estructurada de dicha metodología.
9. Por lo menos cinco de las policías visitadas demostraron un avance importante en materia de investigación criminal, colaborando en la resolución de delitos patrimoniales y, en menor medida, en casos de violencia familiar y homicidio, aunque se nota todavía resistencia por parte de las fiscalías del país para aceptar esta práctica.
10. En el caso de la justicia cívica, varios municipios reportaron avances importantes en materia de elaboración de reglamentos, creación de la figura de jueces cívicos, desarrollo de la infraestructura y capacitación en la materia, aunque mayormente es una facultad que ha quedado a cargo de los gobiernos municipales y se ha descuidado el papel de la policía en la implementación de la justicia cívica.
11. En el tema de medición y resultados, todavía es un reto importante para la mayoría de las policías visitadas, la aplicación de encuestas municipales de victimización y percepción, así como el análisis propio de la incidencia delictiva. Solo cinco instituciones realizan la aplicación de encuestas y otras usan como referencia la ENSU o la ENVIPE para tener un parámetro sobre sus avances en términos de confianza ciudadana en la policía.
12. Solo cinco policías locales mostraron evidencia que da cuenta de que tienen protocolos de actuación aprobados por cabildo en temas como: atención a víctimas, atención a la violencia de género, uso de la fuerza y control de multitudes.



Las policías, en términos generales, siguen teniendo grandes áreas de oportunidad, iniciando por la documentación de sus actividades; el reto que presenta incorporar criterios científicos y técnicos en su toma de decisiones, la mejora de los procesos disciplinarios, que por ahora siguen siendo un tema sumamente discrecional, así como la ausencia de mecanismos de supervisión externa. Otro tema sumamente preocupante es la poca inversión en materia de mejora salarial, prestaciones sociales y certeza jurídica para las y los integrantes de las instituciones policiales locales.

Por otra parte, hay una clara tendencia a integrar a ex militares e incluso a militares en activo como titulares de las instancias municipales de seguridad que, en algunos casos, llegan con un equipo de personas con formación militar para integrarse como agentes con un sentido altamente punitivo y sin claridad en la actividad policial desde la prevención.

Uno de los criterios principales en la selección de las policías a ser visitadas, fue que, en enero de 2020, estas se encontraban en el ranking de los municipios con mayor número de homicidios dolosos (este año muchas repiten) y, sin embargo, algunas de ellas fueron las que mostraron un avance importante en el fortalecimiento institucional, por ejemplo, Chihuahua y Ciudad Juárez. Es por ello que debemos cuestionarnos si es válido seguir midiendo a las policías municipales por los homicidios dolosos. ¿Hay una relación directa entre estos o hay muchos otros factores, entre ellos el nivel de impunidad, que explican que estos municipios se encuentren entre los más violentos? Otros factores que deben ser considerados son las limitaciones de operación que algunas policías municipales presentan ante el despliegue cada vez mayor de otras instancias de seguridad e, incluso, la politización de la seguridad ciudadana.

# Policía Metropolitana de Investigación: Policías que investigan<sup>1</sup>

## *Metropolitan Investigation Police*

Mayra Hernández Maciel\*

### **Resumen**

En México, durante el 2019, ocurrieron más de 30 millones de delitos, pero solamente fueron denunciados el 11% de ellos. El Ministerio Público inició carpeta de investigación en el 7.6% del total de los delitos, esto es, 2.3 millones de delitos. Por lo tanto, la probabilidad del esclarecimiento de un delito, es decir, que se denuncia y se resuelva efectivamente, es del 1.3%.

“*Policías que Investigan*” es el primer paso para combatir la impunidad y fortalecer a las instituciones de seguridad y justicia, apostando a la transformación de las policías desde lo local, lo cual exige de Fiscalías que sirvan a la sociedad y entiendan la inaplazable agenda de colaboración y de coordinación entre el Ministerio Público y las policías, desde la recepción de denuncias, la investigación y el esclarecimiento de los hechos, para que los delitos no queden impunes.

Este documento describe los retos que enfrentan las Fiscalías y policías en México para lograr y asegurar la coordinación efectiva en la investigación de los delitos. Compartir la experiencia local de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Nuevo León y las Policías de la Zona Metropolitana de Monterrey, es el claro ejemplo de un Fiscal abierto a la colaboración y al empoderamiento de las policías a partir de los “cómo sí” del Modelo de la Policía Metropolitana de Investigación como un modelo policial pionero que puede ser replicado y transferido a las Fiscalías para impulsar a que más policías investiguen en México.

### Palabras clave

Fiscalías, denuncias, delitos, investigación, impunidad, Policía Metropolitana de Investigación.

\* Licenciada en Derecho y Maestra en Gestión Pública Aplicada por el ITESM; Especialidad en Finanzas Públicas, Seguridad e Inteligencia Financiera. Coordinadora para la implementación del Modelo Policía Metropolitana de Investigación en la Fiscalía General de Justicia del Estado de Nuevo León. contacto@policiaqueinvestiga.mx @mayrae\_hdez

<sup>1</sup> Policía Metropolitana de Investigación, para conocer más de la iniciativa “*Policías que Investigan*”, disponible para consulta en sitio web: <https://policiaqueinvestiga.mx/>

## **Abstract**

*In Mexico, during 2019, more than 30 million of crimes were committed, but only 11% of them were reported. The public Ministry initiated investigations for 7.6% of the crimes committed, or less than 2.3 million. Therefore, the probability that a crime will be effectively resolved is 1.3%.*

*“Investigation Police” constitutes an initial policy to combat impunity and to strengthen security and justice institutions, propelling the transformation of the local police. This requires state Prosecutor’s Offices that really serve society and understand the urgency of collaboration and effective coordination between the Public Ministry and the local police, beginning from the reception of complaints, investigation and clarification of the facts so that the crimes do not go unpunished.*

*This document describes the challenges that prosecutors and police in Mexico face to achieve and ensure effective coordination in the investigation of crimes. The local experience between the Attorney General’s Office of the State of Nuevo León and the Polices of the Metropolitan Area of Monterrey, is a clear example of a Prosecutor disposition for collaboration and the empowerment of the police based on the Metropolitan Police Investigation Model premise “how we do can”. This pioneering police model can be replicated and transferred to other state Prosecutor’s Offices in order to encourage more local polices to investigate in Mexico.*

### *Keywords*

*Prosecutor’s office, report, crimes, investigation, impunity, Metropolitan Investigation Police.*

## **Presentación**

La Policía Metropolitana de Investigación es un modelo policial que trasciende más allá de un Convenio de Colaboración entre la Fiscalía General de Justicia del Estado de Nuevo León y las Policías de la Zona Metropolitana de Monterrey, para la concreción del mandato contemplado en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>2</sup>, cuyo objetivo es garantizar la eficacia de la persecución del delito mediante una investigación ordenada y coherente, donde la conducción y mando del Ministerio Público, es entendida sin una subordinación y a través del trabajo en equipo entre Fiscalía y policías para que los delitos no queden impunes.

Para transformar la procuración de justicia desde la colaboración con las policías, el Modelo de Investigación de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Nuevo León, impulsado por el Fiscal General de Justicia, Gustavo Adolfo Guerrero Gutiérrez, atiende las demandas

---

<sup>2</sup> CPEUM. Artículo 21: *La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.*

más sentidas de la sociedad, por las cuales no se denuncia y prioriza la investigación de los delitos orientada a combatir la impunidad y construir confianza en las instituciones de seguridad y justicia. Este modelo se cimienta en la innovación gubernamental y la confianza ciudadana para privilegiar el uso de la tecnología in-house, a través de la “Videodenuncia y Fiscalía Virtual”<sup>3</sup>, para que de forma ágil y accesible todo ciudadano, así como usuarios de las empresas (CANACO, ANTAD, CAINTRA), puedan acceder a los servicios de la Fiscalía desde un medio electrónico o quioscos de atención ciudadana para presentar una denuncia o querrela y dar seguimiento en tiempo real al avance de la carpeta de investigación.

Para la investigación de los delitos, el Modelo de la Policía Metropolitana de Investigación facilita protocolos y diligencias eficaces que aseguran el intercambio de información entre las policías y el Ministerio Público, a través del uso de la tecnología, para la conducción de la investigación desde la recepción de denuncias vía videodenuncia o CODE (Centro de Orientación y Denuncia) y el Informe Policial Homologado, así como el envío digital del oficio de investigación para que las policías lleven a cabo los actos de investigación necesarios y coadyuven en la carpeta de investigación.

Más allá de la contestación de un oficio, la Policía Metropolitana de Investigación juega un rol muy importante en la investigación de los delitos desde su función como primer respondiente. Las policías son el primer punto de contacto entre el ciudadano y la autoridad, son quienes además brindan certeza y confianza a las víctimas para que una denuncia “no quede en el olvido” en la oficina de un Ministerio Público; pues las policías impulsan la actividad de la carpeta de investigación desde la recepción de la denuncia, la aportación de pruebas e indicios relevantes y la ejecución de una orden de aprehensión en coordinación con la Agencia Estatal de Investigaciones; a la vez que una denuncia y el proceso de investigación aportan información valiosa para la prevención de los delitos.

Con este propósito, la investigación de los delitos va más allá de un convenio de colaboración. La Fiscalía General de Justicia del Estado de Nuevo León y la Policía Metropolitana de Investigación hacen posible, con voluntad política, trabajo en equipo y con prácticas policiales basadas en evidencia, la inaplazable agenda de una Reforma Policial, que no condiciona a una reforma para que desde las Fiscalías se garantice el mandato constitucional a fin de que todas las policías puedan investigar en México.

---

<sup>3</sup> FGJNL. *Modelo Homologado de Investigación de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Nuevo León*, consultado el 26 de febrero de 2021, en sitio web: <https://fiscalianl.gob.mx/servicios/>

### **Reforma policial: Policías que investigan**

En México, la cifra negra, es decir, los delitos que no se denuncian o investigan, es mayor al 92%. De acuerdo con la ENVIPE<sup>4</sup>, durante 2019 ocurrieron más de 30 millones de delitos, de los cuales solo se denunció el 11% y tan solo en el 69% de estos casos se inició una carpeta de investigación; es decir, del total de los delitos cometidos en el país, solo se investigó el 7.6% y en el 44.5% de los casos no sucedió nada o no se continuó con la investigación.

La impunidad en nuestro país es el flagelo de todos los días para una sociedad que demanda mejores instituciones, pues una vez que se denuncia y se resuelve efectivamente un delito, su probabilidad de esclarecimiento es del 1.3% (Impunidad Cero).<sup>5</sup> Lo anterior exhibe las entrañas de las instituciones de seguridad y justicia en México, desde la ausencia de la prevención del delito y su impacto económico hasta la falta de investigación y resolución de un caso, aunado al colapso de las capacidades del sistema de justicia y el sistema penitenciario.

Frente a este reto, existe una gran oportunidad para transformar a las policías y las Fiscalías desde lo local. El primer paso consiste en institucionalizar el mandato constitucional de las policías para la recepción de las denuncias y la investigación de los delitos, para asegurar que la voluntad, visión y liderazgo de un Fiscal abierto a la colaboración y la corresponsabilidad de gobernantes que apuestan a la profesionalización de las policías trascienda más allá de 3 o 6 años. Además, se debe diseñar una política criminal articulada desde las instituciones de seguridad y justicia con participación ciudadana, que atienda -y entienda- las causas y consecuencias de la criminalidad, a través de la implementación de planes de persecución penal efectivos para la priorización y atención de casos desde las Fiscalías y aquellos que pueden atenderse con la Justicia Cívica, con el propósito de focalizar los esfuerzos y las capacidades de investigación entre las policías y Fiscalías para la resolución de los casos y el acceso a la justicia en México.

Para dimensionar esta oportunidad histórica que tienen en sus manos las instituciones de seguridad y justicia en México, y -a la vez- una hoja de ruta para la coordinación entre Fiscalías y policías en la investigación de los delitos, es oportuno que los gobiernos desde lo local cumplan con su mandato constitucional, así como con su corresponsabilidad financiera para el fortalecimiento de las

---

<sup>4</sup> INEGI. *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2020*, consultado el 26 de febrero de 2021, en sitio web: <https://bit.ly/3kRWkzi>

<sup>5</sup> Impunidad Cero. *Índice estatal de desempeño de las procuradurías y fiscalías 2019*, consultado el 26 de febrero de 2021, en sitio web: <https://bit.ly/2MUbR5c>

capacidades policiales impuestas en el Artículo Séptimo Transitorio de la Reforma Constitucional en materia de Guardia Nacional.<sup>6</sup>

A continuación, se analizan una serie de indicadores basados en datos abiertos para reflexionar y proponer los “cómo sí” de la reforma policial para que las policías investiguen en México:

**1. ¿Es eficiente el gasto público en seguridad y justicia frente a sus resultados?:** La ENVIPE<sup>7</sup> y el Índice de Paz México<sup>8</sup>

exhiben la falta de eficiencia del gasto público en seguridad y justicia, al analizar su costo-beneficio. En 2019, el *costo del delito a consecuencia de la inseguridad* en México fue de 282 mil millones de pesos, 1.5% del PIB contra el 21% del PIB por el *impacto económico de la violencia*, lo que representó 4.5 billones de pesos; el 80% (3.6 billones de pesos) de las pérdidas económicas se asoció a los homicidios y delitos con violencia. En tanto, la estimación del gasto en seguridad interna, sistema judicial y encarcelamiento fue de 303 mil millones de pesos.

De acuerdo con el SESNSP<sup>9</sup>, en cuanto a las capacidades policiales asociadas al estado de fuerza (sin incluir a la Guardia Nacional), existen más de 252 mil policías estatales y municipales, con un salario mensual promedio de \$13,227.38. Sin embargo, si comparamos la inversión en las policías contra los costos del delito-violencia (ENVIPE-IPM), el sueldo anual -incluida una estimación de prestaciones laborales básicas para las policías en México, así como el gasto en seguridad y justicia, incluido el sistema penitenciario- representa en promedio tan solo el 20% del costo del delito y el impacto económico por un gasto deficiente en seguridad y justicia.

En otros términos, del análisis costo-beneficio, el costo promedio que pagó una víctima de delito en 2019, ascendió a 6,931 pesos, lo que equivale a quince días del sueldo de un policía en México. En tanto que el impacto económico de la violencia (IPM) solo representa el 1.3% del sueldo anual promedio de las policías en México.

---

<sup>6</sup> CPEUM. *Transitorios de la Reforma Constitucional de la Guardia Nacional. Artículo Séptimo*: Los Ejecutivos de las entidades federativas presentarán ante el Consejo Nacional de Seguridad Pública, en un plazo que no podrá exceder de 180 días a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, el diagnóstico y el programa para el fortalecimiento del estado de fuerza y las capacidades institucionales de sus respectivos cuerpos policiales estatales y municipales. Para la ejecución del programa, se establecerán las previsiones necesarias en los presupuestos de Egresos de la Federación y de las entidades federativas, sobre la base de la corresponsabilidad a partir del ejercicio fiscal de 2020. (...)

<sup>7</sup> INEGI. *ENVIPE 2020*, para consulta en sitio web: <https://bit.ly/3kRWkzi>

<sup>8</sup> IPM. *Índice de Paz México 2020*, consultado el 26 de febrero de 2021, en sitio web: <https://bit.ly/3egWZci>

<sup>9</sup> SESNSP-RNSPSP a enero 2021. *Estado de fuerza policía estatal y municipal 2018-2020*.

**2. Recepción de denuncias:** Considerando que el 64% de las razones para no denunciar delitos son por causas atribuibles a la autoridad (entre las que destacan la pérdida de tiempo, trámites largos y difíciles, desconfianza y actitud hostil de la autoridad o miedo a ser extorsionado), la ENVIPE estimó que en promedio más del 90% de los delitos que no se denunciaron fueron por hechos delictivos relacionados a robos (a persona, casa-habitación y vehículo).

En este sentido, las Fiscalías tienen una gran área de oportunidad para que las policías reciban denuncias, mandato que está instituido en el artículo 132 del CNPP<sup>10</sup>, sobre todo donde la confianza en las policías es mayor (en las Policías de la Zona Metropolitana de Monterrey, 7 de cada 10 ciudadanos confían en la policía.); aunado a que la policía municipal es el primer vínculo de contacto entre ciudadanos y autoridades ante un delito.

Es importante destacar la innovación tecnológica y de gestión como reflejo del fortalecimiento de las capacidades institucionales de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Nuevo León, la cual -desde el 2019- atiende al ciudadano a través de la “Videodenuncia”.<sup>11</sup>

El Modelo de la Policía Metropolitana de Investigación está dando resultados, pues del total de los oficios de investigación hasta el mes de febrero de 2021, que fueron asignados a la Policía Metropolitana de Investigación, más del 57% de estos oficios derivó de una denuncia ciudadana (85% vía videodenuncia vs. CODE) y el 43% por la recepción de denuncias a través del Informe Policial Homologado de las policías en la investigación de los delitos.

A su vez, el COVID-19 ha impuesto a las Fiscalías nuevas formas de acercar la denuncia, como lo ha hecho con éxito la Fiscalía General de Justicia del Estado de Nuevo León. La recepción de denuncias es una oportunidad valiosa para las instituciones de seguridad y justicia para que las policías jueguen un rol en la construcción de confianza y se aboquen a la investigación de todos aquellos delitos que no se denuncian

---

<sup>10</sup> CNPP. *Artículo 132, Obligaciones del Policía:* I. Recibir las denuncias sobre hechos que puedan ser constitutivos de delito e informar al Ministerio Público por cualquier medio y de forma inmediata de las diligencias practicadas; II. Recibir denuncias anónimas e inmediatamente hacerlo del conocimiento del Ministerio Público a efecto de que éste coordine la investigación (...).

<sup>11</sup> FGJNL. Para hacer una videodenuncia, el usuario debe ingresar al sitio web: <https://denuncia.fiscalia-nl.gob.mx:8443/Bienvenida.html> y habilitar su micrófono y cámara para ser atendido por un Agente del Ministerio Público Orientador; si un usuario no cuenta con acceso a internet, se han habilitado sedes en el Estado de Nuevo León para la recepción de la denuncia en modalidad virtual. Para conocer más sobre la videodenuncia: <https://youtu.be/iGBsr7AU3P4>

ante el Ministerio Público y que pueden ser denunciados ante la policía.

### **3. Transformar el control de la investigación de los delitos más allá del agente ministerial, empoderando a las policías desde lo local:**

Sobran prejuicios sobre que “las policías no están preparadas para investigar” porque serían deficientes en su actuación, así como los testimonios de policías que al presentar el Informe Policial Homologado ante el Ministerio Público este no contará como denuncia y deberá solicitarse a la víctima acudir nuevamente a denunciar ante el Ministerio Público o, en caso contrario, a esperar el oficio de investigación a pesar de que la policía como primer respondiente cuenta con los elementos suficientes para la investigación y el esclarecimiento de los delitos; otros narran que al investigar los delitos aumentará su carga de trabajo, porque aún no se ha comprendido la relevancia de la profesionalización de las policías en la investigación.

Para romper con estos prejuicios que debieron superarse con la reforma constitucional del sistema penal en 2008, la ENVIPE aporta datos basados en evidencia sobre las capacidades para la investigación de los delitos desde las policías. Más del 90% de los delitos del fuero común son del conocimiento directo de las policías como primer respondiente.

En el año 2019, de acuerdo con el informe Hallazgos de México Evalúa<sup>12</sup>, la tasa de congestión en sede ministerial es superior al 44%. Sin embargo, en algunos estados como Hidalgo esta supera sus capacidades por el 83%. En cuanto a las determinaciones del Ministerio Público durante 2019, en la mayoría de las Fiscalías prevalece el “Archivo Temporal” (65.8%), cuando esta determinación no es efectiva para la investigación y el esclarecimiento de los delitos, seguido por el “No ejercicio de la acción penal” (14.7%), el 87% de las carpetas de investigación iniciadas sin detenido y el 44.5% continúa en proceso de investigación.

Para fortalecer las capacidades de investigación desde lo local, la Fiscalía General de Justicia del Estado de Nuevo León mandata, desde el Convenio de Colaboración, que *las denuncias recabadas por las policías serán denuncias para efecto de lo ordenado en el artículo 211, fracción I, inciso a) del CNPP, debiendo abstener de indicar a los denunciantes que es necesario cumplir con requisitos posteriores ante el Ministerio Público, salvo de casos que requieran presentación de querrela en términos del artículo 225.*

---

<sup>12</sup> México Evalúa. *Hallazgos 2019: Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México*, consultado el 26 de febrero de 2021, en sitio web: <https://bit.ly/3rxf8Xq>



Desde 2019, la Fiscalía General de Justicia del Estado de Nuevo León creó la Unidad de Imputado Desconocido, la cual, en coordinación con la Policía Metropolitana de Investigación, se centra en una gestión eficiente y eficaz en la investigación de los delitos en los que desde un principio se desconocía la persona que lo cometió y que muchos de ellos quedaban sin castigo por carecer de un seguimiento o de una investigación sólida. A la fecha, esta coordinación entre el Ministerio Público y las Unidades de Análisis e Investigación de las policías ha contribuido a la identificación plena de objetivos prioritarios, principalmente en las investigaciones por robo a negocio, teniendo como resultado más de 394 personas vinculadas a proceso y 370 personas con orden de aprehensión, con resultados tangibles en la reducción del 33% del índice delictivo por robo a negocio en la comparación 2019 vs. 2020.

### **El Modelo Policía Metropolitana de Investigación**

Para impulsar la Reforma Policial desde lo local y la transformación de las policías, la Fiscalía General de Justicia del Estado de Nuevo León y las Policías de la Zona Metropolitana de Monterrey han apostado por la profesionalización y el fortalecimiento de las capacidades del policía en su función como Policía Investigador, a través de un modelo basado en competencias para la generación de conocimiento teórico-práctico para la investigación de los delitos, así como mediante el uso de la tecnología aplicada a la seguridad y justicia, como es la Fiscalía Virtual para la recepción de denuncias y el Sistema de Seguridad e Inteligencia de Monterrey<sup>13</sup> para asegurar el intercambio de información de manera ágil y eficaz en la investigación de los delitos, principalmente en los delitos de alto impacto, como son los homicidios, donde 7 de cada 10 homicidios son esclarecidos en Nuevo León con una tasa de condena superior al 80%.<sup>14</sup> Lo anterior considerando el fenómeno de la delincuencia organizada y los resultados de la coordinación entre las autoridades para la desarticulación de los cárteles.

Para la investigación de los delitos, la Fiscalía y la Policía Metropolitana de Investigación han impulsado un modelo de gestión que atiende de manera estratégica los delitos de alta incidencia delictiva, pero de bajo impacto; es decir, su labor se centra en la recepción de las denuncias, la investigación y priorización de los delitos que más le duelen a la sociedad (robos, violencia familiar, lesiones, amenazas, fraudes, entre otros), así como la ejecución de

---

<sup>13</sup> Gobierno de Monterrey. *Sistema de Seguridad e Inteligencia*, para consulta en: <https://bit.ly/3sUGsPx>, <https://bit.ly/3rrHPF3>

<sup>14</sup> Impunidad Cero. *Impunidad en Homicidio Doloso y Femicidio: Reporte 2020*, consultado el 26 de febrero de 2021, en sitio web: <https://bit.ly/3qrPa5Y>

todas aquellas diligencias eficaces para la obtención de indicios relevantes en la investigación, en coordinación con la Agencia Estatal de Investigaciones y el Instituto de Criminalística y Servicios Periciales.



Fuente: Fiscalía General de Justicia del Estado de Nuevo León, Modelo PMI.

Desde lo local, hay ejemplos y resultados tangibles en la investigación de los delitos desde las policías, como son la Policía Metropolitana de Investigación en Nuevo León y la Policía Municipal de Chihuahua, las cuales han sido reconocidas por el Consejo Nacional de Seguridad Pública por su aportación como mejores prácticas policiales basadas en evidencia a través del Modelo Unidades de Investigación del Delito en las Policías.<sup>15</sup>

Para impulsar la carrera del Policía Investigador, la Fiscalía General de Justicia del Estado de Nuevo León, a través de su Instituto de Formación Profesional, las Academias de Policía de la Zona Metropolitana de Monterrey y con la retroalimentación del Ministerio Público y de especialistas, así como la experiencia operativa de las policías, diseñó un programa de capacitación con 610 horas de aprendizaje para brindar las herramientas requeridas en las áreas ética, jurídica y teórico-práctica para el desarrollo de las competencias en el actuar profesional de investigación.

Con esta visión, la Fiscalía General de Justicia del Estado de Nuevo León ha formado a más de 100 Policías Investigadores de las diversas corporaciones policiales de Nuevo León, al que se han sumado policías

<sup>15</sup> SESNSP. *Modelo Unidades de Investigación del Delito de las Policías*, consultado el 26 de febrero de 2021, en sitio web: <https://bit.ly/3c7tdUY>

municipales de otros estados (como Irapuato, Guanajuato), quienes han enriquecido el Modelo de la Policía Metropolitana de Investigación desde sus entidades federativas. Actualmente, se forma la tercera generación desde el Instituto de Formación y Perfeccionamiento Policial de San Pedro, con policías de la Zona Metropolitana de Monterrey, de Fuerza Civil y de las Policías de Colima y Mérida, Yucatán.

La principal apuesta de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Nuevo León es fortalecer y profesionalizar a las policías en la investigación de los delitos, para que desde sus corporaciones cumplan a plenitud con su función constitucional; entendiendo con ello, que el liderazgo de un Fiscal autónomo y la voluntad política de Alcaldes comprometidos con la agenda de seguridad y justicia debe trascender más allá de sus periodos de gobierno.

El Modelo de la Policía Metropolitana de Investigación, impulsado por el Fiscal General de Justicia del Estado de Nuevo León y los Secretarios de Seguridad Pública, es un modelo policial pionero en México que busca transformar a las instituciones de seguridad y justicia, y que puede ser replicado y transferido con la experiencia local para impulsar la profesionalización y asegurar los resultados para una coordinación efectiva entre las Fiscalías y las policías en la investigación de los delitos.

## Militarización de lo general a lo particular

### *Militarization from the general to the particular*

México Unido Contra la Delincuencia\*

#### **Resumen**

La presencia militar en instituciones civiles es un fenómeno que remonta sus orígenes a mediados del siglo XX; sin embargo, en la última década esta situación ha aumentado de manera vertiginosa en diferentes latitudes. En el caso mexicano, este aumento se dio en las últimas tres administraciones (2000-2006, 2006-2012 y 2012-2018), pero se profundizó durante el gobierno actual (2018-2024). Así, con la creación de la Guardia Nacional y su incorporación en labores de seguridad y diferentes ámbitos de la vida civil, se ha normalizado la presencia de personal castrense en las calles haciendo múltiples funciones de policías, sin mostrar resultados favorables. Esto se ha logrado gracias a una falsa idea de incorruptibilidad y eficacia de las Fuerzas Armadas que ha permeado en otras instancias de la administración pública, desplazando cada vez a más personal civil de otros sectores, como la construcción de inmuebles, la administración pública, la salud pública, e incluso labores meramente mercantiles. Por lo tanto, ante la falta de resultados en las tareas de seguridad que le fueron encomendadas inicialmente y el fenómeno expansivo en otras funciones de gobierno, es necesario explorar otras alternativas que permitan atender la crisis de seguridad y violencia que vive México.

#### Palabras clave

Militarización, administración pública, seguridad, policía.

\* Somos una asociación civil no lucrativa, laica y apartidista que trabaja en favor de la seguridad, la justicia y la paz en México. El gran esfuerzo desplegado durante más de dos décadas de existencia nos ha llevado a ser una organización líder en:

- El análisis de políticas de seguridad, legalidad y justicia;
- La implementación de proyectos de prevención social de la violencia, cultura de la legalidad y empoderamiento comunitario; y
- La incidencia en políticas públicas en materia de seguridad ciudadana, atención a víctimas, cultura de la legalidad y drogas.

Durante este tiempo, nuestro trabajo ha orientado la generación de mejores leyes y políticas públicas, la formación de ciudadanos responsables y respetuosos de la ley, la prevención del delito a través del empoderamiento comunitario, la atención a víctimas y la profesionalización de las autoridades encargadas de la seguridad pública y la impartición de justicia.

### **Abstract**

*The military presence in civil institutions is a phenomenon that dates back to the mid-twentieth century, however, in the last decade this situation has increased dramatically in different latitudes. In the Mexican case, this increase occurred in the last three administrations (2000-2006; 2006-2012; 2012-2018), but it deepened during the current government (2018-2024). Thus, with the creation of the National Guard and its incorporation into security tasks and different areas of civil life, the presence of military personnel in the streets performing multiple functions as police officers has been normalized, without showing favorable results. This has been achieved thanks to a false idea of incorruptibility and effectiveness of the Armed Forces that has permeated in other instances of the public administration, displacing more and more civilian personnel from other sectors, such as the construction of buildings, public administration, the public health, and even purely commercial work. Therefore, given the lack of results in the security tasks that were initially entrusted to it and the expansionary phenomenon in other government functions, it is necessary to explore other alternatives that allow addressing the crisis of security and violence that Mexico is experiencing.*

### **Keywords**

*Militarization, public administration, security, police.*

### **Introducción**

La militarización en América Latina es un fenómeno que se encuentra presente en México desde 1940, cuando el combate a las drogas se hizo oficial, al trasladar las obligaciones en esta materia, de la Secretaría de Salubridad a la Procuraduría General de la República. La primera tarea que les fue encomendada consistió en encargarse de erradicar cultivos ilícitos de manera manual (Sánchez, 2019). Para llevar a cabo esa función, se consideró necesario hacer los primeros nombramientos de personal militar a cargo de instituciones civiles, específicamente en la Secretaría de Gobernación (Borjón 2009; Sierra, 2003). Desde 2006, se observó un aumento considerable en el despliegue de elementos de las fuerzas armadas y el enfrentamiento directo con grupos del crimen organizado, una estrategia que ha crecido desde entonces y que ha tenido su última expresión en el gobierno actual.

El objetivo del presente artículo es demostrar que el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas de México repercute en las instituciones civiles, ocasionando que sus facultades y funciones sean absorbidas paulatinamente por el Ejército; centrándonos, no solo en el uso de las Fuerzas Armadas en funciones de seguridad pública, sino en aquellas que trascienden dicha temática, como son la materia de salud pública (como la aplicación de vacunas contra el COVID-19) y la marina mercante.

Con este propósito, en primer lugar, se expone el contexto creciente de militarización de la seguridad pública durante los últimos sexenios y el fracaso de esta estrategia para detener la crisis de violencia e inseguridad por la que atraviesa el país. Posteriormente, se describe el proceso por el cual ha crecido la militarización durante este gobierno a través del uso de la Guardia Nacional, tanto a nivel federal como en los estados y municipios. Después, se detalla la manera en que el ejército ha comenzado a tomar funciones de otras instituciones civiles de la administración pública. Por último, se exponen posibles alternativas en términos de seguridad, así como las conclusiones y recomendaciones finales.

### **México ante una crisis de seguridad pública: La militarización de la seguridad**

La militarización de la seguridad suele entenderse como un fenómeno que incluye, pero no se limita, a 1) el llamado a participación e injerencia del ejército en tareas de seguridad, 2) la subordinación de las fuerzas policíacas a autoridades militares, 3) el nombramiento de militares en puestos clave de conducción de la seguridad pública y 4) la incorporación de características militares a la estructura, organización y cultura de las agencias de seguridad pública (Sánchez, 2020). Estas condiciones pueden ser replicadas para labores no relacionadas con seguridad. Por ello, este artículo usa un concepto de militarización más amplio, que incluye también las siguientes características: 1) El llamado a la participación y la injerencia del ejército en tareas civiles, 2) La subordinación de las autoridades civiles a la autoridad militar, 3) El nombramiento de oficiales militares en puestos clave de la conducción de funciones civiles y 4) La incorporación de características militares a la estructura, organización y cultura de instituciones civiles.

Aunque históricamente el ejército participó en operativos antinarcóticos desde la década de 1940, fue a partir de que el presidente Felipe Calderón adoptó una estrategia de “combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado” que comenzó la militarización de la seguridad. La estrategia estaba justificada en la ausencia de instituciones de seguridad pública confiables, profesionalizadas y capaces de enfrentar los altos niveles de violencia por los que pasaba el país. Esta estrategia supuso un aumento en la participación de las Fuerzas Armadas (SEDENA y Armada de México) en materia de seguridad pública, sin que esta estuviera regulada. La situación de violencia empeoró durante este gobierno, con estimaciones de 69,000 muertes entre 2007 y 2011 atribuibles a la “guerra contra el narco” bajo este gobierno y aumentos en la violencia en distintos estados del país tras el despliegue de militares (Sánchez, 2020).

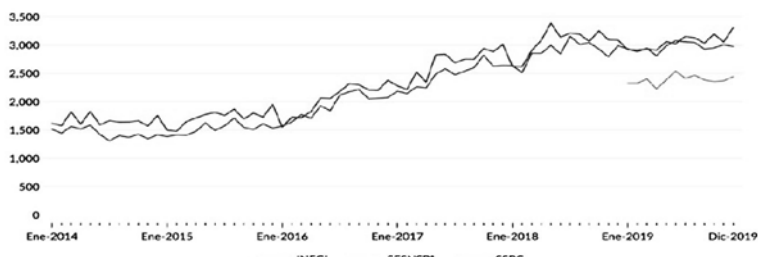
A pesar de que el presidente Enrique Peña Nieto prometió inicialmente cambiar la estrategia de seguridad, su gobierno mantuvo la misma

estrategia de militarizar la lucha contra el narcotráfico. La estrategia se justificó como una medida provisional, adoptada tan solo mientras se fortalecía a corporaciones civiles de seguridad pública. Con este fin, su gobierno creó a la Gendarmería, un cuerpo civil con entrenamiento militar que tendría 40 mil elementos y estaría bajo el mando del secretario de Gobernación y que pretendía ser capaz de enfrentar a los grupos de crimen organizado a lo largo del territorio y responder a las necesidades de las distintas comunidades. Sin embargo, este cuerpo terminó reclutando tan solo 5 mil elementos y operando totalmente bajo una lógica militar. La movilización de las fuerzas armadas continuó, y la ausencia de esfuerzos serios por fortalecer a las policías civiles durante este gobierno no crearon condiciones que permitieran regresar a las Fuerzas Armadas a los cuarteles (Sánchez, 2020).

Además de que las condiciones para desmilitarizar al país no surgieron en los gobiernos anteriores, el despliegue de las Fuerzas Armadas ha sido insuficiente para resolver la crisis de seguridad en el país, e incluso la ha agravado. El gobierno de Felipe Calderón llevó a cabo operativos en Baja California, Chihuahua, Durango, Estado de México, Guerrero, Nuevo León, Sinaloa, Oaxaca y Tamaulipas, de los cuales solo Guerrero y Michoacán habían presentado incrementos en sus niveles de violencia, y con la excepción de Michoacán, todos vieron un aumento en sus homicidios (Sánchez, 2020). La estrategia de militarización no ha dado resultados y, desde 2014, se ha observado una tendencia al alza en la tasa de homicidios registrados según todas las fuentes oficiales que reportan este fenómeno (Frissard y Osorio, 2020).

**Gráfica 1<sup>1</sup>**

**Homicidios registrados por mes a nivel nacional, según tipo de fuente**



\*Victimas registradas en carpetas de investigación iniciadas por homicidio doloso y feminicidio a partir de 2015.

Estos datos muestran que la estrategia no ha dado resultado para reducir la inseguridad y violencia. Por su parte, la debilidad e incapacidad de las policías no es vista como algo que el gobierno debe resolver, sino como un hecho que justifica la mayor participación de las

<sup>1</sup> Elaboración propia con datos del INEGI, el SESNSP y la SSPC.

Fuerzas Armadas en tareas de seguridad. Los esfuerzos por fortalecer a las fuerzas civiles de seguridad han sido escasos, e incluso los presupuestos para esta tarea se redujeron considerablemente en el PEF 2021.

Si bien es cierto que la militarización de la seguridad pública trasciende los dos últimos sexenios, también es verdad que las Fuerzas Armadas han actuado sin que existiera un marco legal que justificara dichas actuaciones. Esta situación fue tal que, en 2016, el general Salvador Cienfuegos, quien en ese momento se encontraba a la cabeza de la SEDENA, manifestó públicamente que el ejército no debería patrullar las calles, ya que: “Ninguno de los que tenemos responsabilidad en mandos en la institución, nos preparamos para hacer funciones de policía, no lo hacemos, no lo pedimos, no nos sentimos a gusto, no estamos cómodos con la función...”. (Redacción Sin Embargo, 2016).

Ante este reclamo, se aprobó la Ley de Seguridad Interior, misma que la Suprema Corte rechazó el 15 de noviembre de 2018 por ir en contra de los estándares internacionales de derechos humanos en materia de Fuerzas Armadas para asuntos de seguridad pública, en tanto no regulaba la actuación de estas y, en cambio, creaba condiciones que normalizan la participación del ejército en tareas de seguridad en tiempos de paz (Suprema Corte de Justicia de la Nación. 15 de noviembre de 2018. Acción de Inconstitucionalidad 6-2018 y Acumuladas 8-2018, 9-2018, 10-2019 y 11-2018). Al día siguiente de esta decisión, el presidente Andrés Manuel López Obrador anunció la creación de la Guardia Nacional (GN), alegando que estaba presentando una alternativa a la participación permanente de las fuerzas armadas a la que llevaría la Ley de Seguridad Interior. El siguiente apartado explora la manera en que la militarización se ha institucionalizado a nivel federal, con un enfoque en la GN y el Acuerdo Militarista de mayo de 2020.

### **Militarización de la seguridad a nivel federal**

Es ante los problemas de seguridad que enfrentaba el país, tras el rechazo de la Ley de Seguridad Interior y con la llegada de un nuevo gobierno, que surge la Guardia Nacional. En principio, esta fue presentada por el gobierno como una policía civil con una estructura y entrenamiento militar, pero con una capacitación que le daría una perspectiva de género y protección de derechos humanos y le permitiría llevar a cabo funciones de protección civil e investigaciones policiales. La medida fue presentada como un primer paso hacia la desmilitarización, en gran parte porque el decreto que creó la Guardia Nacional limitó la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad al 27 de marzo de 2024. Sin embargo, tanto por sus regulaciones como por su composición, la Guardia Nacional se ha



mostrado cada vez más como una parte adicional en la militarización de la seguridad en México.

De acuerdo con la Iniciativa para la Creación de la Guardia Nacional, este cuerpo nació de un reconocimiento de la incapacidad del Estado por “asegurar el cumplimiento de la legalidad ni reconstruir la paz sin el concurso de los institutos armados” y de la idea que, al retirar repentinamente a las Fuerzas Armadas de las tareas de seguridad pública, se “colocaría a diversas regiones y a sus habitantes en una total indefensión ante la criminalidad organizada” (Iniciativa para la Creación de la Guardia Nacional).

El cuerpo se creó a través de las modificaciones a los artículos 13, 16, 21, 31, 32, 36, 55, 73, 76, 78, 82, 89 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2019 (DOF, 2019), tras conseguir el apoyo requerido para la aprobación en las 32 entidades federativas. Durante el proceso de reforma constitucional, la Cámara de Diputados invitó a organizaciones no gubernamentales, académicos y expertos en seguridad a una sesión de Parlamento Abierto, en la cual estos expresaron los riesgos de entregar a las Fuerzas Armadas el control de la seguridad pública, siendo el más alarmante que el mando de esta nueva súper institución quedase en manos de personal militar. Ya desde entonces se criticó que la Ley no dejaba clara la subordinación del ejército a las fuerzas civiles.

Tales riesgos se concretaron con la publicación de las leyes secundarias, ya que fracasaron en su objetivo de otorgar límites y reglas claras de operación a la Guardia Nacional (Ley de la Guardia Nacional, Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Ley Nacional del Registro de Detenciones y Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza), y con la aparición del Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada Permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 2020. Esto sin contar el oficio número 91636 publicado el 8 de octubre de 2020, que establece que la Secretaría de la Defensa Nacional ejercerá el control de la Guardia Nacional (Oficio 91636, disponible en Ramos Ortiz, 2020).

Por un lado, algunas deficiencias identificadas tanto en la reforma constitucional como en las leyes secundarias consisten en que, a pesar de que se otorga el mando de la Guardia Nacional al Secretario de Seguridad Pública, en realidad sus funciones son únicamente administrativas, lo que anula de facto toda participación en la operatividad y funcionamiento de la institución. De igual manera, aunque establece una coordinación con las instituciones policiales locales, en realidad existe una sumisión, ya que la firma de los convenios entre la Guardia Nacional y los diversos estados o

municipios podrían condicionar que se otorguen presupuestos por parte de la Federación.

Por otro lado, el Acuerdo antes mencionado viola el derecho a la seguridad ciudadana por permitir la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública sin definir las características de un actuar extraordinario, regulado, fiscalizado, subordinado y complementario. Asimismo, conforme a este sistema, elementos militares pueden conformar indefinidamente la Guardia Nacional y su mando también es militar. Finalmente, este Acuerdo falla también en establecer reglas claras para la subordinación, fiscalización y regulación sobre el actuar de las Fuerzas Armadas.

De esta forma, tras noventa años de servicio, el 1 de enero de 2020, dejó de existir la Policía Federal y sus elementos fueron trasladados a la Guardia Nacional. A pesar de que el Decreto por el que se creó la Guardia Nacional establecía que existiría el reconocimiento de grados y prestaciones de los Policías Federales que aceptaran incorporarse al nuevo cuerpo de seguridad, la realidad es que la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana publicó un acuerdo en junio de 2019 que establecía lo contrario, por lo que miles de elementos han perdido derechos que habían adquirido al formar parte de la Policía Federal en violación a sus derechos humanos.

Al día de hoy, solo 26,736 plazas dentro de la Guardia Nacional son ocupadas por elementos de la extinta Policía Federal, mientras que el resto de los 98,646 efectivos reportados en mayo de 2020 siguen adscritos y cobrando desde la SEDENA y SEMAR. De los 29 mil 818 nuevos elementos, 22 mil 983 son elementos reclutados por la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y 6 mil 835 de la Secretaría de Marina (SEMAR). Ninguno de ellos fue reclutado directamente por la Guardia Nacional, por lo que todos los civiles en el cuerpo son los ex elementos de la Policía Federal (Ángel, 2020a).

Adicionalmente, aunque la ley contempla que la Guardia debería estar funcionalmente separada en sus mandos de las Fuerzas Armadas, en la práctica esta separación no se ha cumplido. Los altos mandos retirados del ejército son los únicos que pueden cumplir los criterios de elegibilidad para ser titulares de la Guardia Nacional, y formalmente no hay criterios para asegurar que estos estén realmente separados de sus labores militares. Desde el 6 de octubre de 2020, la SEDENA asumió el control operativo de la Guardia Nacional.

Finalmente, ha habido casos que evidencian la intervención de personal del ejército en tareas de la Guardia Nacional. El 19 de octubre de 2020, un juez federal admitió una demanda de amparo de la entonces Directora de Vinculación Ciudadana de la Guardia Nacional, Adriana Herrera, que esta presentó después de que elementos adscritos a la Unidad de Vinculación Ciudadana de la SEDENA intervinieron en la atención de una víctima accidental de elementos de la Guardia

Nacional. Al comunicar una queja al respecto, ella no recibió respuesta y poco después fue separada de su cargo, en un proceso que Herrera argumenta estuvieron involucrados mandos de la Secretaría de la Defensa Nacional (Ángel, 2020b). Este caso muestra la creciente participación de los altos mandos militares en temas que deberían ser de competencia civil.

Con respecto al desempeño, el uso de las Fuerzas Armadas se ha justificado en que estas son las únicas capaces de resolver los problemas de inseguridad en el país. Sin embargo, los datos muestran que no solo no han resuelto estos problemas, sino que los han exacerbado. La siguiente gráfica compara el despliegue de elementos de la SEDENA en labores de seguridad pública, a partir de varias solicitudes de información, con los homicidios a nivel nacional entre 2000 y 2019, según datos oficiales de INEGI.



Los despliegues de este personal han coincidido con aumentos en los homicidios y las reducciones en los elementos desplegados coinciden con las reducciones en homicidios a nivel nacional. La participación de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad ha generado un aumento en la violencia homicida.

En particular, la estrategia actual del gobierno no ha dado resultados para reducir la inseguridad. En los primeros 20 meses de gobierno, las carpetas de investigación aumentaron 23% con respecto al sexenio del presidente Felipe Calderón y 16% con respecto al periodo del

<sup>2</sup> Elaboración propia con datos del INEGI, la SEDENA y la SEMAR.

presidente Enrique Peña Nieto, que habían también enfrentado la crisis de seguridad en el país. El gobierno no tiene políticas públicas para fortalecer a las instituciones de seguridad a nivel local e incluso redujo los apoyos federales para fortalecer a los cuerpos de policía en el PEF de 2021. De manera paralela, el uso que se ha hecho de la Guardia Nacional no ha respondido a los problemas de inseguridad en el país.

### **La militarización a nivel estatal y municipal**

El artículo 2 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece que “la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del sentenciado...”. (Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública). De la lectura de este artículo podemos afirmar que el Sistema Nacional de Seguridad Pública implica un diseño que permite que la participación de las instancias de gobierno sea coordinada, es decir, una relación horizontal entre la Federación, los Estados y los Municipios.

Sin embargo, la creación de la Guardia Nacional rompe con este equilibrio, ya que su participación se ejecuta a través de convenios de colaboración que la ubican fuera del Sistema Nacional de Seguridad. No conforme con lo anterior, el artículo 90 de la Ley de la Guardia Nacional establece obligaciones para los gobernadores y presidentes municipales, haciendo expresa su subordinación ante la Federación al permitir la fiscalización de las entidades locales. Adicionalmente, al momento de la suscripción de los acuerdos entre la Guardia Nacional y los Estados o Municipios, es la Guardia Nacional la responsable de establecer las condiciones, obligaciones, derechos e incluso financiamiento en su papel de guardianes de la seguridad. (Salazar, 2020).

Lo anterior, a pesar que, de acuerdo con el artículo 40 constitucional, “[...] es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, **compuesta por Estados libres y soberanos** en todo lo concerniente a su régimen interior y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”. Por lo tanto, de la lectura de esta disposición podríamos concluir que los Estados, al ser libres y soberanos, podrían decidir, en caso de no querer contar con la participación de la Guardia Nacional en su territorio, no firmar los convenios de colaboración que se mencionaron al principio.

Sin embargo, esto es solo una simulación, ya que como lo advierte Julio Salazar:

[...] Al analizar el presupuesto propuesto para el gasto federalizado en 2021, encontramos un recorte del 57 % con respecto a las participaciones federales, es decir, aquellos recursos de libre disposición para las entidades. Además, que, con respecto a las aportaciones de seguridad pública, se proponen recortes significativos a los principales fondos de relevancia para el rubro. En este sentido, se propone reducir en 4.5% (en comparación con el presupuesto de 2020) el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN), y el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP). Por otro lado, también se plantea la desaparición del Subsidio para el Fortalecimiento del Desempeño en materia de Seguridad Pública (FORTASEG). (Salazar, 2020).

Por lo tanto, la ecuación que se está realizando para la instauración de la Guardia Nacional consiste en aumentar el presupuesto a esta institución, a la vez que se reduce el presupuesto a los distintos estados y municipios; lo que se traduce en la reducción de la capacidad operativa de estos, obligándolos a depender del Gobierno Federal, no únicamente de manera presupuestaria sino para la realización de todas las tareas que considere el Ejecutivo que deben ser realizadas por la Guardia Nacional.

Es pertinente cuestionarse si todas estas acciones en verdad no implican el menoscabo de la soberanía y capacidad de cada una de las entidades, obligándolas a depender de lo que algunos medios de comunicación han considerado una súper policía nacional que crea una paradoja, en la que no se solucionan los problemas para los que fue creada y, en cambio, retira las herramientas a los estados y municipios, para atender la crisis de violencia desde lo local y con las características propias que cada problemática involucra en lo particular.

### **La estrategia indirecta de la militarización de las instituciones**

De acuerdo con la exposición de motivos de la Ley de la Guardia Nacional, presentada en la Cámara de Diputados el 20 de noviembre de 2018, la función de esta sería “participar en la salvaguarda de los derechos de las personas y sus bienes, preservar el orden y la paz pública, así como los bienes y recursos de la Nación” (Diputados, 2018). Sin embargo, más allá de las labores de seguridad que le fueron conferidas, y a pesar del mal desempeño lidiando con dichas tareas, el fenómeno de la militarización ha llegado a otros puntos de

la administración pública, donde, en cuestión de días, instituciones tradicionalmente civiles fueron invadidas por el cuerpo castrense.

#### **a) Marina mercante**

El 7 de diciembre de 2020 se publicaron las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que pasaron a manos de la Secretaría de Marina las funciones de puertos, marina mercante y educación náutica, mismas que habían estado a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes desde su creación.

Para justificar las modificaciones aprobadas, el Ejecutivo recurrió a un discurso genérico de la lucha contra la corrupción: “En cuanto a la administración portuaria, estamos trabajando porque vamos a limpiar de corrupción todo el sistema portuario, como lo estamos haciendo en aduanas, va a ser el mismo tratamiento, es migración, aduanas y puertos” (Pérez, 2020). Para el presidente, entregar las labores al ejército es sinónimo de la incorruptibilidad, en tanto es una institución que, a pesar de las fuertes presiones a las que se le ha sometido, no se le pudo destruir y es “de las menos penetrada por la corrupción” (Jiménez y Méndez, 2020). Aunque esta idea tiene alcance en el imaginario popular, no existe evidencia que respalde la afirmación de que los cuerpos castrenses no están penetrados por la corrupción.

Contrario a esta idea, han surgido noticias sobre el desvío de millones de dólares por parte de esta institución a empresas fantasma (Gallegos, 2020) y, probablemente el caso más significativo, la acusación de corrupción en contra del ex secretario de la Defensa Nacional, Salvador Cienfuegos, que aún falta terminar de investigar (Ahmed y Feuer, 2020). Asimismo, las Fuerzas Armadas están, en principio, sujetas a un menor escrutinio e investigación de su gasto por parte de civiles, por lo que la corrupción de sus elementos es más difícil de descubrir e investigar.

Con estas modificaciones, la Secretaría de Marina se convierte en la nueva autoridad marítima nacional, se encuentra al mando de la educación náutica mercante, convirtiéndola en educación militar, adquiere el control de telecomunicaciones en el mar, puede inspeccionar y certificar el cumplimiento de tratados internacionales, leyes, reglamentos y NOMs, lo que le otorga, en consecuencia, la facultad de aplicar sanciones.

Esto resulta preocupante debido a que estas atribuciones rebasan lo permitido por los artículos 129 y 73 fracción XIII de la Constitución, que limitan la participación de autoridades militares únicamente al auxilio o apoyo de las instituciones civiles. Con esta acción, nada impediría que el Ejecutivo transfiera el control de otras secretarías de Estado a las Fuerzas Armadas, como podría ser la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en su totalidad.

Al hablar de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, el presidente afirmó que, en el periodo neoliberal, “todo lo relacionado

con las comunicaciones se echó a perder, se controlaba a partir de la corrupción, todo. Se tomó prácticamente la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, se crearon grupos para dominar en todo lo relacionado con comunicaciones terrestres y la aviación, los aeropuertos y los puertos; y eso todavía falta limpiarlo” (López, 2020). Ante estas declaraciones, no sería una sorpresa que, en un futuro cercano, se entregue el control de carreteras y aeropuertos en su totalidad a instituciones castrenses.

### **b) Las Fuerzas Armadas en labores de apoyo para el COVID-19**

Una vez más, esgrimiendo el discurso de la incorruptibilidad de las Fuerzas Armadas, el Ejecutivo ordenó que fuese la Guardia Nacional la institución encargada de suministrar la vacuna contra el COVID-19 en nuestro país. El raciocinio detrás de esta decisión, en palabras del presidente, fue el siguiente: “[...] Las brigadas van a cuidar de que no haya abusos. Todos vamos a cuidar de eso, de los lugares donde va a permanecer la vacuna contra el coronavirus, los centros de refrigeración... La vacuna no se va a dejar en cualquier parte y va a haber vigilancia en todo” (López 2021). Es decir, que una vez más, se le otorga una superioridad moral -sin respaldo alguno- no solo a la Guardia Nacional sino a la totalidad de las Fuerzas Armadas, es decir, contemplando también a la SEDENA y a la SEMAR.

Para llevar a cabo las labores relacionadas con la recepción y distribución de las vacunas, se utilizan 4 aviones de ala fija y 27 helicópteros pertenecientes a la SEMAR; y un avión de ala fija y 3 helicópteros pertenecientes a la Guardia Nacional, es decir, un total de 5 aviones y 44 helicópteros (López, 2021).

Por lo tanto, con base en el Plan Nacional de Vacunación, se sumó a las tareas que ya tenían asignadas las Fuerzas Armadas la distribución y aplicación de vacunas. Es importante señalar que, para este punto, tanto la Guardia Nacional como el Ejército, han participado en la habilitación de hospitales y el resguardo de los mismos para que el personal médico no sea agredido.

Lo que se critica en este apartado no es la eficiencia de la institución o la decisión logística que se ha tomado para la distribución y aplicación de vacunas contra COVID-19, sino la confirmación de una tendencia por parte de las Fuerzas Armadas de absorber cada vez más funciones (por ejemplo, la salud pública) que parecen cada vez tener menos relación con los objetivos para las que fueron creadas.

Otro ejemplo que ratifica este fenómeno ocurrió en marzo de 2020, cuando se dio a conocer la creación de una empresa, en manos de las Fuerzas Armadas, encargada de construir, operar, administrar y explotar el nuevo Aeropuerto de Santa Lucía en el Estado de México. Se estima que esta nueva empresa, presidida por el general André Georges Foullon, recibirá un presupuesto de aproximadamente 68,300

millones de pesos (aproximadamente 3,600 millones de dólares) durante los próximos tres años, aumentando -de esta manera- la independencia financiera y la injerencia en cada vez más actividades por parte de las Fuerzas Armadas en nuestro país. (El país, 2020).

### **c) Supervisión de medidas cautelares y de la suspensión condicional del proceso**

El último ejemplo que desarrollaremos en el presente artículo referente a la militarización de algunas instituciones de la administración pública es la supervisión de medidas cautelares y de la suspensión condicional del proceso. En materia penal, las medidas cautelares tienen el objetivo de asegurar la consecución del proceso penal ante un posible daño, como puede ser riesgo de fuga o incluso proteger la integridad de las víctimas.

Sin embargo, el 23 de octubre de 2020 se publicó el acuerdo por el que se asignan a la Dirección General de Seguridad Procesal de la Unidad de Órganos Especializados por Competencia de la Guardia Nacional, las funciones de Autoridad de Supervisión de Medidas Cautelares y de la Suspensión Condicional del Proceso. Lo anterior se materializa en la facultad de la Guardia Nacional para hacer algunas funciones que podemos considerar demasiado invasivas, sobre todo al ser realizadas por un cuerpo integrado casi en su totalidad por elementos de las Fuerzas Armadas. Algunas de estas funciones son: realizar entrevistas, así como visitas no anunciadas en el domicilio o en el lugar en que se encuentre la persona imputada; requerir que el imputado proporcione muestras, sin previo aviso, para detectar el posible uso de alcohol o drogas prohibidas; solicitar a la persona imputada la información que sea necesaria para verificar el cumplimiento de las medidas y obligaciones impuestas; y canalizar a la persona imputada a servicios sociales de asistencia, públicos o privados, en materia de salud, empleo, educación, vivienda y apoyo jurídico.

Por lo tanto, una vez más, se actúa en contra de lo dispuesto por el artículo 129 constitucional, ya que, de acuerdo con el texto constitucional: “En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar...”. Esto considerando, como se ha comentado en apartados anteriores, que al contar con un mando militar y estar compuesta casi en su totalidad por elementos de las Fuerzas Armadas, podemos afirmar que la Guardia Nacional es un cuerpo castrense.

Al igual que en los ejemplos anteriores, corresponderá al Poder Judicial de la Federación responder a la interrogante que han planteado asociaciones civiles a través del juicio de amparo, sobre si estas modificaciones violan derechos humanos y confirmar o negar la legalidad de las mismas dentro de nuestro régimen constitucional. A partir de estas experiencias, ¿qué otras funciones civiles se militarizarán?,



¿La educación, la justicia, las finanzas locales, las comunicaciones? Dentro de ese estado de excepción en el que todo puede ser militar, el crecimiento en la asignación de funciones al ejército a costa de una subordinación de lo civil a lo militar es una posibilidad que se debe seriamente considerar. Por ello, la siguiente sección describe experiencias positivas de desmilitarización, y las contribuciones que estas pueden tener para desmilitarizar y evitar el proceso de militarización de instituciones civiles de administración pública como las aquí descritas.

### **Resolver el problema inicial: Una alternativa viable para fortalecer la seguridad ciudadana**

La estrategia de militarización de la seguridad pública ha fracasado para resolver los problemas de seguridad y, sin embargo, ha aumentado durante los últimos tres sexenios las tareas que se le asignan al ejército. La crisis de seguridad por la que pasa el país, en la medida en que grupos de crimen organizado sí superan a las policías locales, requiere de una participación excepcional del ejército. Sin embargo, este uso debe estar controlado y evaluado, así como acompañado por medidas que contribuyan a fortalecer la vía civil de seguridad. De otra manera, el uso del ejército sería contraproducente para la seguridad y justicia en el país (Sánchez 2020).

A pesar de ello, sí ha habido experiencias positivas en el país que presentan alternativas al uso de los militares para fortalecer la seguridad pública en México. Conocerlas y extraer los aprendizajes de ellas es un aspecto fundamental para desmilitarizar la seguridad pública en el país. Para la administración pública, estas alternativas también pueden refutar la idea de que el ejército es la única institución eficiente e incorruptible, y evitar que este comience a participar en funciones distintas a las que explícitamente debe tener.

Durante los últimos quince años han surgido dudas sobre qué hacer con las policías en nuestro país. La opinión pública afirma que son poco eficientes, que colaboran con la delincuencia organizada, que están plagadas de corrupción y que probablemente deberían desaparecer. Ante un escenario tan desolador, el municipio General Escobedo en Monterrey hizo una apuesta basada en la proximidad con la ciudadanía, el uso de tecnología y la justicia cívica como ejes para lograr una transformación de la policía municipal.

Al igual que las otras policías municipales mexicanas, la Policía Municipal de Escobedo carecía de legitimidad frente a la ciudadanía y de capacidades técnicas, no contaba con procesos profesionales de recolección de datos, ni mecanismos de rendición de cuentas que frenaran la corrupción. En los últimos 10 años -de manera contrastante con lo que sucede en la mayoría de los municipios mexicanos- la policía municipal de General Escobedo ha seguido un exitoso proceso de

reforma integral que constituye una importante referencia para el resto del país, que logró consolidar una enérgica respuesta contra la delincuencia al tiempo que acercó la policía a la ciudadanía (Salgado, 2020).

A través del informe “Misión Posible” (Salgado, 2020), encontramos en la experiencia del municipio de General Escobedo una fórmula distinta a la confrontación directa a través del poder que da el uso de la fuerza. La receta se compone de tres elementos: la proximidad con la comunidad, la sostenibilidad del mando y de las políticas públicas y la innovación en el modelo de gestión.

El primer paso para la implementación de este modelo consistió en el reconocimiento empírico que tiene la policía de su territorio, la generación de los indicadores necesarios que permitieran visualizar tanto los aciertos como las áreas de oportunidad y la formación de los policías para convertirlos en entes que, más allá de perseguir delincuentes, se encuentren capacitados para gestionar, solucionar problemas y generar datos que ayuden a mejorar la calidad de vida de las personas.

Posteriormente, es necesario solucionar un problema que acontece en todos los lugares donde el cambio de gobierno puede implicar el cambio de rumbo en las políticas públicas implementadas: la continuidad. Gracias a la reelección de la presidenta municipal es que ha sido posible llevar a cabo el mapeo de los resultados durante un periodo de 10 años; sin embargo, es necesario hacer énfasis en que la política de seguridad requiere de la consolidación de los cambios que se realicen para que existan frutos reales, más allá de los cargos políticos que roten cada cierto tiempo.

Finalmente, es necesario tomar las decisiones operativas con base en los datos generados por la misma policía. Para la interpretación de los informes policiales fue necesario incluir en el equipo a criminólogos y analistas delictivos para generar mapas de incidencia y elegir los lugares donde se desarrollarán los patrullajes.

Los pasos antes mencionados constituyen, a grandes rasgos, una estrategia que demostró dar frutos en una delimitación geográfica en particular. Si bien es cierto que la metodología que se plantea parece congruente para atacar una crisis de violencia provocada por homicidios, como fue en el caso de General Escobedo, lo que consideramos más relevante es que permite dejar de lado la militarización y el enfrentamiento directo a través del uso de las armas, para, en su lugar, recurrir a otras herramientas como la educación, el adiestramiento, la tecnología y la estrategia.

Por ello, es necesario que la Federación permita las condiciones para la independencia presupuestaria de los Estados y Municipios, a fin de fortalecer de forma efectiva el sistema nacional de seguridad pública civil y evitar la idea centralista militar. Es fundamental que los gobiernos estatales cuenten con el acompañamiento técnico para el

fortalecimiento de sus haciendas locales, procurando la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas suficientes para que ese dinero público no sea mal utilizado.

Al sustituir la militarización del país con una mejor asignación de recursos a programas de prevención y atención civil del delito, podría disminuir la violencia al igual que las desigualdades sociales, económicas y políticas que emanan de ella. Urge cambiar de estrategia y entender que, por el bien de todos, las Fuerzas Armadas no pueden seguir sustituyendo al poder civil.

### **Conclusiones**

La tendencia de militarizar todo tipo de labores es un proyecto que genera dudas importantes. Es evidente que, en seguridad pública, el uso de las Fuerzas Armadas surge de una crisis de violencia y desconfianza hacia las instituciones policiales. Sin embargo, es una estrategia que, al ser evaluada, da como resultado un problema circular, pues al momento de dar preferencia a las instituciones militares, se debilitan los cuerpos civiles de seguridad; la estrategia falla y la crisis sigue en aumento.

A nivel federal, la llegada de nuevas instituciones como la Guardia Nacional, que simulan ser civiles, terminan siendo en realidad corporaciones militares por su estructura, elementos y entrenamiento. Nuevamente, en vez de solucionar el problema de fondo, se renueva la misma estrategia fallida de involucrar a las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad.

Por otro lado, la militarización descontrolada defrauda el marco constitucional, que ordena coordinar el sistema de seguridad entre federación, entidades federativas y municipios; y, en su lugar, se obliga a que toda la seguridad dependa del Ejército, la Armada y la Guardia Nacional, descuidando a las instituciones policiales estatales y municipales.

Por si fuera poco, más allá de las labores de seguridad que fueron conferidas desmedidamente a las corporaciones militares, el fenómeno también invadió otras áreas de la administración pública, donde instituciones civiles fueron desplazadas por militares. Con la falsa premisa de que las Fuerzas Armadas son incorruptibles, se designan nuevas tareas como construcción de inmuebles, marina mercante, educación náutica y salud pública, cuando en principio las autoridades militares solo deberían dar auxilio o apoyo a las instituciones civiles.

Teniendo en cuenta la crisis interminable de inseguridad, el Estado omite voltear a ver alternativas como la policía de proximidad, donde herramientas como la educación, el adiestramiento y la estrategia para las instituciones policiales civiles han demostrado ser más efectivas en la práctica. Es momento de dejar de insistir en el mismo plan, que ha demostrado que es incapaz de solucionar el problema de la inseguridad en México.

## Bibliografía

- Ahmed, A. Feuer, A. (2020, octubre 16). ¿Quién era el Padrino de los cárteles de la droga mexicanos? El secretario de Defensa del país. The New York Times, <https://www.nytimes.com/es/2020/10/16/espanol/mexico-salvador-cienfuegos-detenido.html>
- Ángel, A. (2020a, agosto 17). *Guardia no ha reclutado a civiles, solo a militares sin evaluación policial*. Animal Político. <https://www.animalpolitico.com/2020/08/guardia-nacional-civiles-policias-militares-evaluacion/>
- Ángel, A. (2020b, octubre 19). *Militares controlan Guardia Nacional, confirma amparo de Mayor del Ejército*. Animal Político. <https://www.animalpolitico.com/2020/10/mandos-militares-controlan-a-la-guardia-nacional-confirma-amparo-de-mayor-del-ejercito/>
- Diario Oficial de la Federación. (2020). *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2021*. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF\\_2021\\_301120.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2021_301120.pdf)
- Frissard, P. Osorio D. (2020, diciembre). *Atlas de Homicidios: México 2019*. Ciudad de México, México: México Unido Contra la Delincuencia.
- Gallegos, Z. (2020, agosto 25). *El Ejército mexicano desvió 156 millones de dólares a empresas fantasma entre 2013 y 2019*. El País. <https://elpais.com/mexico/2020-08-25/el-ejercito-mexicano-desvio-156-millones-de-dolares-a-empresas-fantasma-entre-2013-y-2019.html>
- García, J. (2020, marzo 21). *El Ejército mexicano aumenta su poder con la construcción y explotación del nuevo aeropuerto*. El País. <https://elpais.com/internacional/2020-03-21/el-ejercito-mexicano-aumenta-su-poder-con-la-construccion-y-explotacion-del-nuevo-aeropuerto.html>
- Jiménez N. Méndez E. (2020, enero 10). *AMLO: resistió el Ejército los embates de la corrupción*. La Jornada. <https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2020/01/10/amlo-resistio-el-ejercito-los-embates-de-la-corrupcion-7082.html>
- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2019, mayo 27). [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP\\_270519.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP_270519.pdf)
- López A. (2021). *Conferencia de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador del 12 de enero de 2021*. <https://www.gob.mx/insabi/articulos/el-pulso-de-la-salud-12-de-enero-de-2021>
- Pérez, M. (2020, mayo 21). *Ahora AMLO dice que irán por "limpia" en puertos*. El Economista. <https://www.economista.com.mx/politica/Ahora-AMLO-dice-que-iran-por-limpia-en-puertos-20200521-0142.html>

- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2021 (2020). [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF\\_2021\\_301120.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2021_301120.pdf)
- Ramos Ortiz, A. (2020, octubre 17). *Sedena hace que AMLO deje claro que el Ejército manda en la Guardia; Marina, a alinearse...* Crónica. [https://www.cronica.com.mx/notas-sedena\\_hace\\_que\\_amlo\\_deje\\_claro\\_que\\_el\\_ejercito\\_manda\\_en\\_la\\_guardia\\_\\_marina\\_a\\_alinearse-1167223-2020](https://www.cronica.com.mx/notas-sedena_hace_que_amlo_deje_claro_que_el_ejercito_manda_en_la_guardia__marina_a_alinearse-1167223-2020)
- Redacción Sin Embargo. (2016, marzo 16). *General Cienfuegos: "El Ejército debe salir de las calles; fue un error entrar en esa guerra"*. Sin Embargo. <https://www.sinembargo.mx/16-03-2016/1636596>
- Salazar, J. (2020, noviembre). *Negocio de la guerra en México causa crisis al sistema federalista*. Brújula Ciudadana. <https://www.revistabrujula.org/negocio-de-la-guerra-en-mex-causa>
- Salgado, J. (2020, julio 8). *Misión posible*. World Justice Project. <https://worldjusticeproject.mx/mision-posible/>
- Sánchez Ortega, L. M. (2020). *La Militarización de la Seguridad Pública en México y sus fundamentos legales*. Bogotá, Colombia: Friedrich-Ebert-Stiftung. <https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2020/11/SANCHEZ-MILITARIZAC-SDAD-ME%CC%81X.pdf>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (15 de noviembre de 2018). *Acción de Inconstitucionalidad 6-2018 y Acumuladas 8-2018, 9-2018, 10-2019 y 11-2018*. (Ministro Ponente Jorge Mario Pardo Rebolledo). [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/proyectos\\_resolucion\\_scjn/documento/2018-10/7.0%20PROYECTO%20A.I.%206-2018%20y%20Acumuladas%206-10-2018.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/proyectos_resolucion_scjn/documento/2018-10/7.0%20PROYECTO%20A.I.%206-2018%20y%20Acumuladas%206-10-2018.pdf)

# La reinserción social de adolescentes y jóvenes en México

## *Social reintegration of juvenile offenders in Mexico*

Saskia Niño de Rivera\*  
José Pablo Balandra\*\*

### **Resumen**

La delincuencia juvenil en México representa un problema que ha sido parcialmente abordado; son pocas las iniciativas que han creado modelos de intervención para lograr la reinserción social de esta población. En este artículo, el cofundador y portavoz de Reinserta expone el problema de la delincuencia juvenil. También aborda el contexto legal y la forma en que Reinserta ha encontrado una oportunidad para intervenir dentro de esta población. Por último, pero no menos importante, los autores ofrecen algunas consideraciones finales sobre esta realidad.

### Palabras clave

Reinserción social, adolescentes, Reinserta, modelo de Intervención.

### **Abstract**

*Juvenile delinquency in Mexico represents a problem which has been only partially addressed; there are few initiatives which have created intervention models to achieve a successful social reintegration of this population. In this article, the co-founder and spokesperson for Reinserta*

\* Licenciada en Psicología por la Universidad Iberoamericana Campus Santa Fe. Cuenta con Diplomados en Criminología y Política Criminal, así como en temas de secuestro y penitenciaría por el Instituto Nacional de Ciencias Penales. Cofundadora vocera de Reinserta A.C, una organización sin fines de lucro que existe con el fin de mejorar la seguridad en el país, trabajando con el México Invisible: nuestras cárceles, a través del trabajo con niñas y niños en contacto con el Sistema de Justicia Penal, así como en programas de reinserción para adolescentes que están o estuvieron en conflicto con la ley.

\*\* Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla. Maestro en Asuntos Globales por la Universidad Rey Juan Carlos, desarrollado en Estrasburgo, Francia. Cuenta con estudios de Seguridad y Gobernanza Global por la Bundeswher de Alemania y con experiencia en materia de acreditación para instituciones de seguridad pública. Actualmente es colaborador en Reinserta A.C.

*exposes the problem of juvenile delinquency. It also addresses the legal context and the way Reinserta has created an opportunity to intervene within this population. Last but not least, the authors offer some final considerations on the subject.*

*Key words*

*Social reintegration, juvenile, Reinserta, intervention program.*

**I. Introducción: La reinserción social. Contexto delincuencia juvenil**

Para hablar de reinserción social de adolescentes y jóvenes en México es necesario abordar primero el tema de la delincuencia juvenil. El aumento de los índices delictivos en los últimos años ha colocado a México como uno de los países más peligrosos de América Latina y en el que las y los adolescentes están involucrados como ejecutores de violencia y delitos (Institute for Economics & Peace, 2017; ONC, 2018).

Para Reinserta, el intervenir con las personas adolescentes y jóvenes que están en conflicto con la ley y, sobre todo, aquellos y aquellas dentro de los centros de internamiento, resulta una pieza clave para mejorar la seguridad del país. Nuestro trabajo con esta población comenzó en 2015, año que cerró con una cifra de 3 mil 844 adolescentes y jóvenes en los centros de internamiento (INEGI, 2016), y que para 2016 disminuyó a 1 mil 913 (INEGI, 2017), como resultado de la entrada en vigor de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2016), la cual estableció la medida de sanción privativa de libertad como último recurso para aquellos adolescentes y jóvenes con delitos graves y cuyo perfil requiriera llevar un tratamiento dentro de los centros de internamiento.

Estos señalamientos de la Ley representaron un gran reto, pues México no contaba con un programa respaldado con evidencia empírica dirigido a la prevención de la reincidencia y a la promoción de la reinserción social como objetivo principal del sistema de justicia para adolescentes.

Actualmente, existen 1,445 adolescentes en Centros de Internamiento (CNDH, 2019), de los cuales 1,237 son hombres y 208 son mujeres adolescentes. Las entidades federativas que cuentan con más población adolescente cumpliendo una medida de internamiento son: Sonora (183 adolescentes), Estado de México (178 adolescentes), Ciudad de México (172 adolescentes) y Chihuahua con (84 adolescentes).

Reinserta reconoce la importancia de trabajar con adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley, encontrando, en ellos y ellas, una clave para prevenir la delincuencia, ayudándoles a convertirse en personas productivas para la sociedad. Por ello, y con la ayuda de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), entre

2015 y 2018, Reinserta creó el Modelo de Reinserción Social para Adolescentes y Jóvenes, diseñado para delincuentes juveniles que están o han estado en conflicto con la ley. El modelo de Reinserta existe para proporcionar habilidades para una vida alejada del delito y para ayudar a los jóvenes a asumir un papel significativo y productivo en sus comunidades.

En el presente documento se hablará del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes, así como de la reinserción social de las y los adolescentes a través del modelo de intervención que Reinserta ha creado y que opera día a día. De igual forma, se incluirán los resultados del modelo que obtuvimos en 2020, año que significó un reto, pues la pandemia originada por el COVID-19 hizo que nuestros modelos transitarán a la modalidad virtual. Por último, se establecerán algunos retos y oportunidades que el sistema actual tiene desde un enfoque de seguridad.

## **II. Desarrollo. El contexto jurídico, psico-social y el modelo de intervención**

El 16 de junio de 2016 entró en vigor en la República Mexicana la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes “LNSIJPA” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2016), la cual establece los principios rectores del sistema de justicia penal para adolescentes a nivel nacional y que tiene como precedente: las reformas constitucionales de 2005, que establecen un Sistema Integral de Justicia para quienes realicen una conducta tipificada como delito y que tengan más de 12 y menos de 18 años de edad al momento de su comisión; la reforma de 2008, que instaura la aplicación de un sistema penal de tipo acusatorio y oral; la reforma de 2011 en materia de derechos humanos, con el principio pro-persona; y, finalmente, debe mencionarse la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes “LGDNNA” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2014), que reconoce a las niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos y, por lo tanto, la obligación de las autoridades correspondientes de procurar en todo momento su cumplimiento.

La nueva Ley tiene como referencia los tratados internacionales que México ha suscrito y ratificado en materia de derechos de niñas, niños y de adolescentes, así como de los menores de edad que se ven involucrados con el sistema de justicia penal, por mencionar algunos: 1) la Convención de los Derechos del Niño (CDN) (Asamblea General, 1989), que señala de manera puntual los derechos fundamentales que deberán ser tutelados por el Estado y que contemplan entre otros el derecho a la salud, educación y asistencia como parte del sano desarrollo de la personalidad, además de establecer en su primer artículo que la edad en la que se podrá considerar a una persona adolescentes es hasta los dieciocho años; 2) las Reglas Mínimas de



las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores “Reglas de Beijing” (Asamblea General, 1985), que indica las acciones que permitan garantizar y promover el bienestar de los adolescentes que infringen la ley penal, así como la importancia de garantizar sus derechos durante los periodos de proceso, resolución y tratamiento, en el mismo sentido; 3) las Directrices de la Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil “Directrices de Riad”, (Asamblea General, 1990), que contienen las medidas de prevención para la delincuencia en materia de jóvenes y los mecanismos para su protección.

México ha transitado por diversos modelos en el tratamiento de los adolescentes que infringen las leyes penales, teniendo en 1928 -en el entonces Distrito Federal- el primer tribunal con legislación e infraestructura propia, hecho al que le siguieron las legislaciones de 1941 y 1974 que crearon los Consejos Tutelares (Villanueva, 2015), donde la persona vista bajo una óptica positivista era sujeta de correctivos eminentemente punitivos y desprovista de sus derechos fundamentales. Posteriormente, en 1991 surge la Ley para Menores Infractores para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, que -aun cuando se autodenominaba garantista- se mostraba endeble en cuanto al rubro del debido proceso legal y la proporcionalidad de las medidas, toda vez que cada entidad federativa establecía la duración de las mismas y se carecía de un objetivo claro en lo que respecta al fin de la medida de internamiento, marco teórico y técnicas de intervención.

Dieciséis años después, con la reforma de 2005 al artículo 18 constitucional y la influencia del derecho internacional al que México como Estado de derecho está sujeto, surge un cambio de paradigma de corte garantista, el cual contempla como eje principal la procuración de los derechos fundamentales de los adolescentes, las garantías del debido proceso y el proceso de reinserción social de los adolescentes como fin último de la medida de internamiento. Sin embargo, no fue sino hasta la publicación de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes “LNSIJA” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2016) que se homologaron los criterios en lo que respecta al sistema integral de justicia penal.

Con la publicación de la LNSIJA quedó instaurado en el territorio nacional un sistema conformado por instituciones, tribunales y autoridades especializadas en la procuración e impartición de justicia para adolescentes, y la especificación de los grupos etarios para la aplicación de la medida de sanción, siendo el primer grupo conformado por adolescentes de doce a menos de catorce años, el segundo de los catorce a menos de dieciséis años y el último de los dieciséis a menos de dieciocho años. Además, estipula la garantía del debido proceso legal, la independencia entre las autoridades durante el mismo y el

uso de la medida de internamiento como último recurso, por el menor tiempo posible y únicamente para mayores de catorce años, resaltando que la aplicación de la medida de internamiento tiene el propósito de lograr la reinserción y reintegración social y familiar del adolescente, dando prioridad al sano desarrollo de su persona, así como de sus vínculos familiares.

Por otro lado, dando primacía a la participación comunitaria, contempla la transición a un modelo de política criminológica basada en un enfoque restaurativo, con el uso de los medios alternativos de solución de controversias, procurando en todo momento el aspecto comunitario por encima de la economía procesal.

Ahora bien, el marco jurídico que contempla y procura los derechos de los adolescentes es amplio. Es así que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2017) en su Artículo 1, estipula que “todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte”; en consecuencia, deberá alinearse con los instrumentos en materia de derechos humanos que ha suscrito y ratificado. En el Artículo 4, por su parte, señala que “en todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos”, entendiendo que con ello se está asegurando a las niñas, niños y adolescentes, independientemente de la condición en la que se encuentren, el derecho a la salud, educación, alimentación y sano desarrollo de la personalidad.

Igualmente, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2014) indica en sus artículos 83, 85 y 86, en el rubro del Derecho a la Seguridad Jurídica y al Debido Proceso, la obligación de los diferentes órdenes de gobierno de procurar en todo momento el respeto de sus derechos, de conformidad con su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y grado de madurez.

En ese sentido, diversos son los instrumentos que señalan la importancia de diferenciar el sistema de adolescentes al de adultos; toda vez que, al tratarse de personas en desarrollo, estos no pueden ser juzgados como adultos ante hechos que la ley prevé como delitos. Por el contrario, debe aplicarse un tratamiento de reinserción y reintegración social y familiar de índole socioeducativo y anteponiendo -en todo momento- el interés del adolescente, tal como lo establece la LNSIJPA en sus artículos 28, 30 y 106, al señalar la importancia de priorizar la formación de la persona en lo que respecta a los derechos humanos, el fomento de los vínculos y el desarrollo de sus capacidades. Cabe mencionar que se entiende como tratamiento “la aplicación de sistemas o métodos especializados con la aportación de diversas

técnicas y disciplinas a partir de la observación y de un diagnóstico, para lograr un fin determinado” (Villanueva, 2016, p. 15).

En relación a los Centros de Internamiento, en México existen actualmente 45 de estos, repartidos en las 32 entidades federativas, con una capacidad para 6,866 personas. De la totalidad de Centros de Internamiento, 35 son Centros Mixtos, 6 son Centros Varoniles y 4 son Centros Femeniles. Al centrar el análisis en la población adolescente que actualmente está cumpliendo una medida de internamiento, podemos observar que las entidades federativas que tienen una mayor población adolescente en esta circunstancia son: Sonora (183 adolescentes), Estado de México (178 adolescentes), Ciudad de México (172 adolescentes) y Chihuahua (84 adolescentes). Por otra parte, las entidades que cuentan con la menor población cumpliendo una medida de internamiento son: Michoacán (0 adolescentes), Tlaxcala (6 adolescentes), San Luis Potosí (9 adolescentes) y Colima (9 adolescentes).

Reinserta, en el trabajo que lleva a cabo en conjunto con las autoridades en los Centros de Internamiento, ha notado que, si bien se han detonado esfuerzos importantes para lograr la reinserción social de la población, quedan asignaturas pendientes orientadas a que los modelos de reinserción social de estos centros cumplan a cabalidad su misión. Dicho en otras palabras, existen hoy en México Centros de Internamiento que tienen importantes rezagos en materia de reinserción social para las y los adolescentes que se encuentran cumpliendo una medida privativa de la libertad.

Aunado a esto, en nuestro país existen pocos modelos de intervención para esta población. Por ello, desde sus inicios, Reinserta ha optado por crear campañas a efecto de visibilizar, concienciar e involucrar a la sociedad mexicana en este tema. El trabajo de Reinserta busca la verdadera incidencia y, justamente por eso, uno de estos programas consiste en la aplicación de un Modelo de Reinserción para adolescentes en conflicto con la ley, a través de alianzas con los Centros de Internamiento para adolescentes, organismos gubernamentales y ONG's, buscando la no reincidencia delictiva y el impacto de su modelo en el diseño de políticas públicas que favorezcan a la población.

Lo anterior ateniéndose a lo que contempla la LNSIJPA, en los artículos 71, 77 y 181, al posibilitar la celebración de convenios con instituciones privadas en el diseño e implementación de las medidas y políticas públicas; procurando en todo momento los derechos fundamentales del menor y la búsqueda de estrategias que cuenten con evidencia científica de su efectividad. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos también señala la importancia de velar por el cuidado integral de los niños, niñas y adolescentes durante el diseño de las políticas públicas; y las Directrices de Riad, en los numerales 9 y 60, subrayan la importancia de establecer una cooperación de carácter

multi e interdisciplinaria entre los gobiernos y el sector privado para la adopción de medidas en la prevención de la delincuencia juvenil, así como en la investigación y formulación de normas.

Reinserta, consciente de la importancia del proceso de reinserción social y familiar como vía para disminuir la probabilidad de reincidencia en los adolescentes, diseñó un Modelo de Reinserción Social que está conformado por dos programas: el Programa de Reinserción Social para Adolescentes y Jóvenes en Internamiento (PRSAJI) y el Centro de Reinserción para Adolescentes y Jóvenes (CRAJ).

Cabe mencionar que, como lo señala la LNSIJPA en su artículo 257, es imperante que para la formulación de los programas se realice un “análisis y diagnóstico de las causas que originan la comisión de conductas antisociales en los adolescentes”.

Es por ello que para la realización de nuestro modelo se hicieron diagnósticos que permitieron identificar los factores que inciden en el fenómeno delictivo y, con base en ellos, proponer estrategias que coadyuven al tratamiento eficaz del delito.

El Programa de Reinserción Social para Adolescentes y Jóvenes en Internamiento cuenta con actividades alineadas en tres ejes que incluyen: habilidad laboral, desarrollo de habilidades artísticas-culturales-deportivas y salud mental. Es por esta razón que el equipo que interviene en el proceso de reinserción debe nutrirse de diferentes campos de conocimiento como Psicología, Derecho, Trabajo Social, Pedagogía, Ciencias Médicas y todas aquellas que aporten herramientas para el trabajo con los jóvenes, tal como refiere González (2012) al señalar que las medidas de tratamiento conllevan la aplicación de sistemas o métodos especializados, con aportación de las diversas técnicas, ciencias y disciplinas pertinentes, por lo que debe existir un equipo multidisciplinario que contribuya al diseño de los programas y planes de trabajo.

De esta manera, en una primera parte del modelo de Reinserta, se establece contacto con los adolescentes privados de su libertad y se les invita a participar en actividades que les permita desarrollar habilidades artísticas, de empleabilidad y de salud mental para promover conexiones sociales positivas entre los jóvenes, mediante el fortalecimiento de herramientas que ayuden a reconstruir sus relaciones individuales y grupales y que les permita tomar un rol productivo dentro de su comunidad, cumpliendo así con lo que establece la LNSIJPA, en su artículo 28, al señalar como parte del proceso la aplicación de programas socioeducativos que, al incidir en factores internos y externos, en los ámbitos familiar, escolar, laboral y comunitario, generen en el adolescente competencias que le permitan reducir la posibilidad de reincidencia y adquirir un papel constructivo dentro de la sociedad.

Posteriormente, cuando el o la adolescente cumple con la medida en el Centro De Internamiento, se le invita a ser parte del Centro de

Reinserción para Adolescentes y Jóvenes (CRAJ) de Reinserta, el cual cuenta con un programa individualizado que cumple con lo señalado en la LNSIJPA en su artículo 187, toda vez que contempla para su diseño las características particulares de la persona adolescente, sus posibilidades personales y le permite dar continuidad con el nivel de escolaridad. Además, de manera particular, toma en cuenta la opinión del joven; siendo este un factor importante en su proceso de reinserción y reintegración social y familiar. Dicho programa está compuesto por cinco ejes: Habilitación Laboral, Educación, Bienestar y Salud Mental, Autocuidado y Justicia Restaurativa.

Con el eje de Habilitación Laboral se busca promover la reinserción social mediante la adquisición y desarrollo de capacidades laborales, ya que -como lo estipula la LNSIJPA en su artículo 56- se debe garantizar la inserción productiva de la o el adolescente, fortaleciendo además el sentido de responsabilidad y una vía de sustento para sí mismo y su familia. Dicho objetivo se logra a través de una evaluación de habilidades e intereses, proporcionándole un empleo en una plataforma laboral, brindándole talleres de innovación y emprendimiento, acompañándolo en la creación de modelos de negocios y canalizándolo a formación técnica para lograr una certificación.

El eje Educación, en relación a lo que señala la LNSIJPA en su artículo 51, procura el derecho de la persona joven adolescente a continuar el nivel educativo que le corresponda y a recibir formación en un arte, oficio y profesión en diversas áreas del conocimiento que le serán útiles en su desarrollo. Para ello, Reinserta realiza -entre otras actividades- evaluaciones diagnósticas educativas, brinda asesoría educativa personalizada y grupal, otorga becas educativas para continuar con los estudios e imparte talleres que fomentan un pensamiento crítico y creativo en el área artística, cultural y académica.

En lo que respecta al rubro de Bienestar y Salud Mental y siguiendo con lo que señalan los ordenamientos jurídicos, que estipulan la obligación del Estado a promover el sano desarrollo de la personalidad, Reinserta busca modificar las creencias y conductas antisociales de las y los adolescentes hacia un sistema de pensamiento prosocial; esto a través de un plan personalizado de intervención integral, seguimientos mensuales con retroalimentación, actividades de atención plena y relajación, atención psiquiátrica, canalización a terapia familiar y de pareja, talleres de género, masculinidades y prevención de la violencia de género, así como terapia individual con enfoque de terapia cognitivo conductual (TCC) y trauma complejo.

Cabe mencionar que la LNSIJPA, en su artículo 253, es muy puntual al señalar la importancia de aplicar técnicas que hayan resultado eficaces en el control de la criminalidad. Por ello Reinserta ha optado por la aplicación del enfoque cognitivo conductual en el proceso de intervención, toda vez que la aplicación de dicho enfoque ha

comprobado una disminución en el índice de reincidencia delictiva y por sus características es medible y cuantificable.

En lo que respecta al eje de Autocuidado, lo que se busca fomentar es la relación positiva de los adolescentes consigo mismos respecto a su salud física y emocional, su bienestar social y la conexión positiva con sus redes de apoyo. Lo anterior al brindarles la oportunidad de realizar actividades de ocio estructurado, convivios y dinámicas de convivencia sana, convocatoria de proyectos sociales y concursos internos, diseño de espacios lúdicos dentro del centro, talleres deportivos, artísticos y culturales, talleres de administración y finanzas, así como intervención de abuso de sustancias y acompañamientos médicos específicos para generar una vida independiente. Todo esto se justifica en el artículo 30 de la LNSIJPA, que establece que las medidas impuestas a los adolescentes deberán fomentar vínculos socialmente positivos, así como el pleno desarrollo de sus capacidades; por lo que al procurar las relaciones sociales con su entorno, se coadyuva con la reconstrucción de sus relaciones a nivel individual-grupal, a la par que se fortalece el aspecto comunitario del proceso y que deriva en el último eje, que corresponde al rubro de la Justicia Restaurativa. Este eje es el que adquiere mayor relevancia en la LNSIJPA, porque conlleva un cambio de paradigma en el tratamiento de los menores, ya que -como lo señala en su artículo 192- busca “coadyuvar en la reintegración de la víctima u ofendido y de la persona adolescente a quien se le haya dictado una medida de sanción, a la comunidad y la recomposición del tejido social”.

Ahora bien, los últimos resultados que Reinserta obtuvo con esta población durante 2020, año que obligó a migrar de un sistema presencial a un sistema virtual, son los siguientes:

- Logramos impactar a 220 adolescentes y jóvenes en 3 regiones del país: Ciudad de México, Estado de México y Nuevo León.
- Se respondió de forma inmediata a la suspensión de actividades por COVID-19, invirtiendo más de 100 horas de implementación a distancia dirigidas a jóvenes en internamiento.
- El 85% de las y los adolescentes y jóvenes obtuvieron un empleo, y el 96% se incorporó a actividades educativas.
- El 100% de las y los jóvenes incrementaron sus factores protectores, mientras que el 80% disminuyeron sus factores de riesgo.
- El porcentaje de no reincidencia en las y los participantes del Centro de Reinserción para Adolescentes y Jóvenes (CRAJ) fue del 92%.

### **III. Consideraciones finales**

La reinserción social de adolescentes, como hemos visto, requiere del trabajo en la reducción de factores de riesgo, mismos que llevaron en un primer momento a ellas y ellos a infringir la ley. El modelo de Reinserta busca crear las condiciones necesarias para reducir esos factores de riesgo.

En palabras de Andrews y Bonta, para lograr la reinserción social se necesita voltear la mirada a los factores de riesgo psico-sociales que llevaron a una persona a cometer un delito. Solo volteando la mirada y atendiendo activa y constantemente dichos factores (1. historial de conducta antisocial, 2. patrones de personalidad antisocial, 3. pensamiento antisocial, 4. asociaciones delictivas, 5. situaciones problemáticas en el hogar, 6. problemas en la escuela y en el hogar, 7. pobre manejo positivo del tiempo libre y 8. abuso de sustancias) podemos trabajar paralelamente en lograr la reinserción social y empezar a construir las bases de una política integral de prevención del delito para esta población.

A través de nuestra experiencia documentada en diferentes proyectos y actividades, nos hemos dado cuenta que intervenir con esta población se traduce en un eslabón fundamental en la construcción de la estrategia de seguridad integral. Dicho en otras palabras, para crear condiciones de seguridad y prosperidad en nuestro país se requieren acciones que atiendan puntualmente al trabajo con adolescentes y jóvenes que participan en acciones delictivas.

En ese sentido, es igual de importante voltear la mirada y sumar esfuerzos para que nuestros Centros De Internamiento sean espacios de protección, crecimiento y consolidación de las bases afectivas, de autoestima y autocuidado de las y los adolescentes que cumplen una medida privativa de la libertad. Si no logramos crear espacios seguros y que ofrezcan estas bases, nuestros adolescentes habrán gastado tiempo valioso para rectificar y comprometerse a otro tipo de vida, uno que asegure estabilidad económica sin comprometer la seguridad de la sociedad.

Apostemos por las segundas oportunidades, optemos por los nuevos comienzos; es lo mínimo que podemos ofrecer a nuestras y nuestros adolescentes que, por no contar con una comunidad que los escuchara e incluyera, se vieron orillados -en muchos de los casos- a cometer estos actos.

### **Fuentes**

Asamblea General. (29 de noviembre de 1985). *Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores, Reglas de Beijing*. Organización de las Naciones Unidas. Recuperado de: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/OTROS%2018.pdf>

- Asamblea General. (20 de noviembre de 1989). *Convención sobre los Derechos del Niño*. Organización de las Naciones Unidas. Recuperado de: <http://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>
- Asamblea General. (14 de diciembre de 1990). *Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil, Directrices de Raid*.
- Bonta, James, y D. A. Andrews, Risk-Need-Responsivity Model for Offenders Assessment and Rehabilitation. Rehabilitation, 2007
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2017). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_150917.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf)
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2016). *Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes*. Recuperado de: <http://www.secretariadodoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/normateca/Leyes/Ley%20Nacional%20del%20Sistema%20Integral%20de%20Justicia%20para%20Adolescentes.pdf>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2014). *Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*. Recuperado de: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5374143&fecha=04/12/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5374143&fecha=04/12/2014)
- González Rodríguez, V., (2012). *Sistema de Justicia para adolescentes en el Distrito Federal*, México: CUEDEC A.C
- Institute for Economics & Peace. (2017). Global Peace Index. Recuperado de: <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/06/GPI-2017-Report-1.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2017). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública. Recuperado de: [http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2017/doc/envipe2017\\_presentacion\\_nacional.pdf](http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2017/doc/envipe2017_presentacion_nacional.pdf)
- Mangrulkar, L., Whitman, C. V., Posner, M. (2001). Enfoque de habilidades para la vida para un desarrollo saludable de niños y adolescentes. Organización Panamericana de la Salud.
- Observatorio Nacional Ciudadano. (2018). Reporte sobre delitos de alto impacto. Enero 2018. Recuperado de: <http://onc.org.mx/wp-content/uploads/2018/04/Enero-18.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas. Recuperado de: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/OTROS%2003.pdf>
- Reinserta. Reporte Anual 2020. Recuperado de: <https://reinserta.org/wp-content/uploads/2021/02/reporte-anual-pa%CC%81gina-web.pdf>
- Villanueva, Castilleja, R., (2015). *Menores infractores y menores víctimas*. México, Porrúa.



Villanueva, Castilleja, R., (2016). *Los menores de edad que infringen la Ley Penal ante el Nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

La herramienta IAPEM de  
seguridad pública municipal.  
Una propuesta mexiquense para recuperar la  
seguridad, la justicia y la paz

*The IAPEM tool for municipal public security.  
A mexiquense proposal to recover security,  
justice and peace*

Arturo Huicochea Alanís\*

**Resumen**

El IAPEM propone una herramienta para la reforma administrativa de la policía municipal en los ayuntamientos mexiquenses, formulada a la luz del Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica, aprobado por el Sistema Nacional de Seguridad Pública, adecuada a las particularidades de la realidad estatal, construido a partir de recomendaciones internacionales y nacionales de instituciones públicas y privadas, inspirada en la Metodología del Marco Lógico, e incluyendo matrices de indicadores agrupados en 4 rubros que, en conjunto, forman la Herramienta IAPEM de Seguridad Pública Municipal; la cual permitirá guiar la transformación de las corporaciones policiales municipales para, en su momento, certificarlas, a efecto de garantizar a las personas y ciudadanos la primera función del Estado Mexicano y, como tal, la responsabilidad inicial de nuestra Administración Pública: recuperar la seguridad, la justicia y la paz.

Palabras clave:

Modelo, Seguridad, Justicia, Herramienta, Cívica, Policía, Indicadores,  
Delito

**Abstract**

*The IAPEM proposes a tool for the administrative reform of the municipal police in the municipalities of Mexico, formulated in the light of the*

\* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, por la Universidad Autónoma del Estado de México, Especialista en Administración Pública, por el Institut International d'Administration Publique en París, Francia. Maestro en Análisis Político y Medios de Información, por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Actualmente es Director General del Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Twitter: @HuicocheaAlanis

e-mail: ahuicochea@yahoo.com

*National Police and Civic Justice Model, approved by the National Public Security System, adapted to the particularities of the state reality, built based on international and national recommendations from public and private institutions, inspired by the Logical Framework Methodology, and including matrixes of indicators grouped into 4 headings that, together, form the IAPEM Tool for Municipal Public Safety; which will allow guiding the transformation of municipal police corporations to, in due course, certify them, in order to guarantee people and citizens the first function of the Mexican State and, as such, the initial responsibility of our Public Administration: to recover security, justice and peace.*

*Keywords:*

*Model, Security, Justice, Tool, Civic, Police, Indicators, Crime*

El IAPEM propone una herramienta para la reforma administrativa de la policía municipal en los ayuntamientos mexiquenses, formulada a la luz del Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica, aprobado por el Sistema Nacional de Seguridad Pública, adecuada a las particularidades de la realidad estatal, construida a partir de recomendaciones internacionales y nacionales de instituciones públicas y privadas, inspirada en la Metodología del Marco Lógico, e incluyendo matrices de indicadores agrupados en cuatro rubros que, en conjunto, forman la Herramienta IAPEM de Seguridad Pública Municipal; la cual permitirá guiar la transformación de las corporaciones policiales municipales para, en su momento, certificarlas, a efecto de garantizar a las personas y ciudadanos la primera función del Estado Mexicano y, como tal, la responsabilidad inicial de nuestra Administración Pública: recuperar la seguridad, la justicia y la paz.

### **El Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica**

El incremento de crímenes y víctimas ha desgarrado el tejido social, disminuido la confianza de personas y ciudadanos en sus autoridades, abatido los niveles de competitividad de pueblos y ciudades, deteriorado la reputación del país en tanto destino de inversiones y turismo, incrementado el temor por parte de las personas y dañado la percepción que tienen los ciudadanos sobre la seguridad en sus ciudades, colonias y comunidades. En pocas palabras, ha perjudicado la calidad de vida en general y aumentado la sensación de peligro. En afán de dar respuesta a esta situación, el Consejo Nacional de Seguridad Pública<sup>1</sup> aprobó una nueva política de seguridad que, entre otros ejes considera: I. El fortalecimiento de las policías estatales y

<sup>1</sup> Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/542605/DOC\\_1.\\_MODELO\\_NACIONAL\\_DE\\_POLIC\\_A\\_Y\\_JC.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/542605/DOC_1._MODELO_NACIONAL_DE_POLIC_A_Y_JC.pdf) 30704/21 Aprobado el 8 de julio de 2019.

municipales para que, paulatinamente, asuman a plenitud sus funciones y facultades; y se articulen con el Ministerio Público para la investigación y persecución de los delitos; y II. El desarrollo de un sólido sistema de justicia cívica que resuelva los conflictos y, de ese modo, prevenga el delito en etapa germinal.

El comportamiento delictivo, a partir de los datos disponibles, demuestra que la inseguridad proviene, en su mayor parte, de faltas administrativas y delitos menores que no son eficaz y oportunamente atendidos por las autoridades y las policías locales, por lo que el fortalecimiento organizacional y funcional de estas instituciones es vital.

La policía municipal es uno de los actores del Estado con mayor interacción directa con la población; no obstante, ese vínculo, otrora sólido, se ha deteriorado. Es necesario transformar a las policías municipales, para que dejen de ser parte del cuerpo “represivo del Estado” y se conviertan en “facilitadores de la vida comunitaria”.

Por su parte, uno de sus pilares fundamentales del Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023<sup>2</sup> es el de Seguridad, que tiene cuatro grandes objetivos, dos de ellos especialmente atinentes al objeto de este artículo: a). Transformar las instituciones de seguridad pública para que sean entidades confiables y eficientes; y b.) Promover la participación social, generando entornos seguros y sanos.

A partir de los dos documentos citados, de los datos y de las expresiones de las personas, el Instituto de Administración Pública del Estado de México asume que lo pertinente es elaborar una estrategia de acción gubernamental que logre: 1). Prevenir los delitos; 2). Garantizar la armonía social; 3). Disminuir el número de crímenes; 4). Mejorar la percepción de seguridad; 5). Aumentar el número de denuncias que efectivamente sean atendidas; 6). Lograr que las autoridades realicen investigaciones con eficiencia; y 7). Garantizar que se presenten ante los jueces casos sólidos que impidan que haya quien eluda la justicia.

Alcanzar estos siete propósitos, a partir del diseño de una acción gubernamental, es el propósito de esta herramienta, para lo cual resulta fundamental empezar por definir indicadores.

### **El Modelo IAPEM**

Mejorar la seguridad pública a partir de indicadores, que den forma a un nuevo modelo, exige un sólido sistema de medición. La principal característica de la propuesta IAPEM es el establecimiento de una Matriz de Indicadores, que captura el punto de partida en cada aspecto y fija el punto de destino de todos ellos.

Esto implica un esfuerzo consciente y constante para llevar un registro adecuado de la información, en los siguientes pasos:

---

<sup>2</sup> Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023. <https://edomex.gob.mx/sites/edomex.gob.mx/files/files/PDEM20172023.pdf> 30/04/21

1. Documentar las mejores prácticas a nivel nacional e internacional para cada uno de los indicadores de interés y plasmarlas en la Matriz.
2. Establecer o mejorar los sistemas existentes de medición de la productividad policial. Se deberán medir en tiempo real todas aquellas actividades policiales que impacten directa o indirectamente los indicadores contenidos en la Matriz. Es indispensable llevar un registro personalizado de lo que hace un policía durante su turno; esta es la única forma de identificar si las actividades realizadas contribuyen o no con los objetivos de la organización, lo cual incluye: denuncias recibidas; personas detenidas por falta administrativa; personas detenidas y puestas a disposición del MP; llamadas de emergencia atendidas; diligencias atendidas infracciones de tránsito; participación en operativos; reuniones vecinales atendidas; comercios y otros establecimientos visitados; escuelas visitadas; atenciones de servicio social brindadas; hechos de tránsito atendidos; y otras actuaciones realizadas en calidad de primer respondiente.
3. Contar con un área de monitoreo de fuentes externas de información: Encuesta Municipal de Victimización y Percepción de Seguridad Pública, Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana, reportes de carpetas de investigación iniciadas por la Fiscalía y concentradas en las cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, entre otros.
4. Ordenar, de manera sistemática, los esfuerzos de captura de información al interior de la organización, a fin de garantizar la calidad y fidelidad de la misma, tendiendo siempre a la homologación de criterios.

El Modelo IAPEM retoma y organiza los indicadores del Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica; y adiciona aquellos que se desprenden de la práctica cotidiana.

**a) Los indicadores del Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica**

Recuperar la paz y la seguridad en México requiere de indicadores específicos que permitan enfocar la estrategia y determinar las metas con claridad:

1. Incidencia delictiva, particularmente en:
  - 1.1 Robo a transeúnte
  - 1.2 Robo a casa habitación
  - 1.3 Robo parcial de vehículo
  - 1.4 Robo a comercio
  - 1.5 Narcomenudeo
  - 1.6 Robo total de vehículo

- 1.7 Fraude
- 1.8 Extorsión
- 1.9 Violencia de género
- 2. Prevalencia delictiva
- 3. Percepción sobre seguridad:
  - 3.1 En la entidad
  - 3.2 En el municipio
  - 3.3 En la colonia
- 4. Homicidio doloso
- 5. Impunidad
- 6. Confianza en la policía
- 7. Percepción del desempeño policial

**MATRIZ DE SEGUIMIENTO DEL MODELO NACIONAL DE  
POLICÍA Y JUSTICIA CÍVICA**

INDICADOR	2021	2022	2023	2024
<b>Incidencia delictiva</b>				
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Robo a transeúnte</li> <li>• Robo a casa habitación</li> <li>• Robo parcial de vehículo</li> <li>• Robo a comercio</li> <li>• Narcomenudeo</li> <li>• Robo total de vehículo</li> <li>• Fraude</li> <li>• Extorsión</li> <li>• Violencia contra la mujer</li> </ul>				
<b>Prevalencia delictiva</b>				
<b>Percepción</b>				
<b>Homicidios dolosos</b>				
<b>Impunidad</b>				
<b>Cifra negra</b>				
<b>Confianza en la policía</b>				
<b>Percepción del desempeño policial</b>				

**b) Indicadores del Modelo IAPEM**

Para la herramienta IAPEM, es importante medir complementariamente:

- 1. Indicadores de normatividad.
- 2. Indicadores de capacidades institucionales y sostenibilidad financiera.
- 3. Indicadores de impacto y resultados.
- 4. Indicadores de productividad policial y por agrupamiento.

Estos indicadores permiten conocer la calidad del servicio de policía calificado por sus usuarios, lo que a su vez genera iniciativas de mejora continua o incluso de replanteamiento de procesos y estrategias. Para este fin, se ha diseñado el siguiente instrumento:

### MATRIZ DEL MODELO IAPEM

TIPO DE INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDA	PERIODO DE EVALUACIÓN		
		2021	2022	2023
<b>1. De normatividad</b>				
1.1 Bando Municipal	Bando			
1.2 Reglamento de Seguridad y Tránsito Municipal	Reglamento			
1.3 Reglamento de Seguridad	Reglamento			
1.4 Reglamento de Orden y Justicia Cívica	Reglamento			
1.4 Manual de organización	Manual			
1.5 Manual de procedimientos	Manual			
1.6 Catálogo de puestos	Catálogo			
1.7 Código de Ética de la Policía Municipal	Código			
1.8 Protocolos Básicos para la Función Policial				
1.8.1 Protocolo Nacional de Primer Respondiente	Protocolo			
1.8.2 Protocolo Nacional de Cadena de Custodia	Protocolo			
1.8.3 Protocolo para el Uso Legítimo de la Fuerza	Protocolo			
1.8.4 Protocolo para la Función de Prevención o Reacción	Protocolo			
1.8.5 Protocolo de Actuación Policial en Materia de Violencia de Género	Protocolo			

TIPO DE INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDA	PERIODO DE EVALUACIÓN		
		2021	2022	2023
1.8.6 Protocolo para la Atención a Víctimas y Grupos Vulnerables	Protocolo			
1.8.7 Protocolo para Recepción de Denuncias	Protocolo			
1.8.8 Protocolo de Justicia Cívica y Trabajo en Favor de la Comunidad	Protocolo			
1.9 Informe Policial Homologado	Informe			
1.10 Tablero de Control Público para Evaluación del Desempeño Policial	Tablero			
1.11 Homologación de servicios de llamadas de emergencia 911	Norma/Guía			
1.12 Convenio de coordinación entre el municipio y la Fiscalía a fin de que los policías sean receptores de denuncias				
<b>2. De capacidades institucionales y sostenibilidad financiera</b>				
2.1 Estado de fuerza	Efectivos/Número de policías por cada cien mil habitantes			
2.2 Estructura operativa				
2.2.1 Sistema de estaciones de policía	Estación/Sistema			
2.2.2 Mapas delictivos	Mapa			
2.2.3 Estrategia de distribución territorial (cuadrantes, sectores, colonias)	Documento			
2.2.4 Sectores de patrullaje	Documento, recomendación de división territorial			
2.2.5 Estrategia de asignación especial por fenómenos delincuenciales	Documento, diagnóstico que sustente la asignación			



TIPO DE INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDA	PERIODO DE EVALUACIÓN		
		2021	2022	2023
2.2.6 Área de inteligencia y respuesta	Unidad administrativa			
2.2.7 Botones de pánico	Botón			
2.2.8 Supervisión de recorridos	Documento			
2.2.9 Turnos policiales	Bitácora			
2.3 Academia de Policía Municipal	Academia			
2.4 Programa de capacitación	Programa			
2.5 Sistema de carrera policial	Sistema			
2.6 Certificación de procesos	Proceso certificado			
2.7 Certificación en control y confianza				
2.7.1 Exámenes C3	Examen			
2.7.2 Certificado Único Policial	Certificado			
2.8 Sistema de alta gerencia policial	Programa			
2.9 Unidad de Investigación y Análisis	Unidad administrativa			
2.10 Unidad de Policía Cibernética	Unidad administrativa			
2.11 Unidad de Operaciones Especiales	Unidad administrativa			
2.12 Unidad de Policía Procesal	Unidad administrativa			
2.13 Unidad de Asuntos Internos	Unidad administrativa			
2.14 Gestión y control de armerías	Unidad administrativa			
2.15 Sistema de interconexión tecnológica, radiocomunicación, videovigilancia y localización (C4/C5)	Unidad administrativa			

TIPO DE INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDA	PERIODO DE EVALUACIÓN		
		2021	2022	2023
2.16 Sistema de evaluación del desempeño policial	Sistema			
2.17 Equipos para el trabajo				
2.17.1 Vehículos de transporte terrestre				
2.17.1.1 Camioneta tipo van (10 pasajeros)	Camioneta Van			
2.17.1.2 Automóvil sedán	Automóvil sedán			
2.17.1.3 Camioneta Pick Up	Camioneta Pick Up			
2.17.1.4 Motocicleta balizada y equipada	Motocicleta			
2.17.2 Equipo de protección personal y de comunicación				
2.17.2.1 Uniforme	Uniforme			
2.17.2.2 Gorra beisbolera o kepi	Gorra/Kepe			
2.17.2.3 Bota/choclo	Bota/choclo			
2.17.2.4 Chamarra	Chamarra			
2.17.2.5 chaleco balístico nivel III- A/Chaleco táctico	Chaleco			
2.17.2.6 Casco balístico	Casco			
2.17.2.7 Escudo balístico	Escudo			
2.17.2.8 Placas balísticas nivel IV	Placas (juego)			
2.17.2.9 Tolete tipo I	Tolete			
2.17.2.10 Fournitura	Fournitura			
2.17.2.11 Esposas para manos	Esposas (juego)			
2.17.2.12 Lámpara	Lámpara			
2.17.2.13 Binoculares tácticos	Binoculares			
2.17.2.14 Ariete metálico/ Abridor de puertas	Ariete/Abridor			
2.17.2.15 Gas lacrimógeno	Bote			
2.17.2.16 Máscara antigás	Máscara antigás			
2.17.2.17 Goggles tácticos	Goggles			

TIPO DE INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDA	PERIODO DE EVALUACIÓN		
		2021	2022	2023
2.17.2.18 Candado de mano	Candado de mano			
2.17.2.19 Armamento				
2.17.2.19.1 Arma corta	Pistola			
2.17.2.19.2 Arma larga	Ametralladora/ Escopeta/Rifle/ Fusil/ Escopeta lanzagradas de humo			
2.17.2.20 Dispositivo de comunicación	Dispositivo			
2.18 Estrategia de suministros				
2.18.1 Gasolina	Pesos (\$)			
2.18.2 Viáticos	Pesos (\$)			
2.18.3 Municiones de armas cortas y largas	Pesos (\$)			
2.19 Salario Policial Homologado	Nomina desglosada			
2.20 Seguridad social para policías y sus familiares				
2.20.1 Créditos para vivienda	Convenios			
2.20.2 Seguro de vida	Pólizas			
2.20.3 Servicio médico	Afiliación al servicio médico			
2.20.4 Fondo de ahorro para el retiro de los policías	Afores			
2.20.5 Apoyos para familias de policías caídos en cumplimiento del deber	Pólizas			
2.20.6 Becas escolares para hijos de policías	Programa de becas			
<b>3. De impacto y resultados</b>				
<b>3.1 Encuesta Municipal de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública</b>				
3.1.1. Estimaciones sobre el número de personas que sufrieron victimización delictiva	% de población en el informe de resultados de la encuesta.			

TIPO DE INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDA	PERIODO DE EVALUACIÓN		
		2021	2022	2023
3.1.2 Número de delitos ocurridos	Informe de resultados de la encuesta.			
3.1.3 Estimaciones sobre la “cifra negra” de los delitos y sus causas	% de delitos no denunciados en el informe de resultados de la encuesta.			
3.1.4 Percepción actual de la población de 18 años y más sobre la seguridad del lugar donde viven	% de la población en el informe de resultados de la encuesta.			
3.1.5 Grado de confianza en las instituciones de seguridad pública y la percepción sobre el desempeño de las autoridades de seguridad pública y justicia	% de la población en el informe de resultados de la encuesta.			
3.1.6 Cambios en las actividades de las personas por temor al delito	Descripción de actividades en el informe de resultados de la encuesta.			
3.1.7 Estimación de los gastos de los hogares para protegerse de la delincuencia	Cálculo de inversión en el informe de resultados de la encuesta.			
3.1.8 Información sobre las características sociodemográficas de las víctimas y victimarios	Informe de resultados de la encuesta.			
<b>3.2 Estudio de Ambiente Laboral</b>				
3.2.1 Percepción de los miembros de la organización ante las condiciones, atributos y cualidades relacionadas con su entorno laboral	% de percepción de los empleados de las condiciones físicas en el informe del estudio.			
3.2.2 Grado de satisfacción de los empleados ante las condiciones generales del empleo como salud, ingreso, bienestar, motivación, entre otros	% de percepción de los empleados ante las condiciones laborales en el informe del estudio.			

TIPO DE INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDA	PERIODO DE EVALUACIÓN		
		2021	2022	2023
3.2.3 Sentido de pertenencia que existe entre los miembros de la organización y la institución al formar parte del equipo de trabajo	Nivel de pertenencia de los miembros de la organización en el informe del estudio.			
3.2.4 Necesidades de capacitación de los servidores públicos en el área de seguridad pública	Áreas de capacitación en el informe del estudio.			
3.2.5 Presuntos actos de corrupción en las diferentes áreas	Informe del estudio de ambiente laboral.			
3.2.6 Percepción en general que tienen los servidores públicos ante el tema de corrupción dentro de su institución	Opinión de los miembros de la organización ante el tema de corrupción en el informe del estudio.			
3.2.7 Ambiente de igualdad laboral y no discriminación	Informe del ambiente laboral en condiciones de igualdad y no discriminación.			
<b>3.3 Encuesta Municipal sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares</b>				
3.3.1 Información sobre las situaciones de violencia emocional, económica, patrimonial, física y sexual ejercida en contra de las mujeres de 18 años y más ocurrida en los distintos ámbitos –escolar, laboral, comunitario, familiar y de la pareja–, y ejercida por cualquier agresor ocurrida en los últimos 12 meses	Prevalencia de violencia contra las mujeres, en el informe de la encuesta.			
3.3.2 Información sobre las experiencias de abuso sexual experimentadas por las mujeres durante su infancia	Proporción de mujeres de 18 años y más, que sufrieron abuso sexual en la infancia, en el informe de la encuesta.			

TIPO DE INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDA	PERIODO DE EVALUACIÓN		
		2021	2022	2023
3.3.3 Información que permita identificar la ruta de búsqueda de información, apoyo, atención y denuncia que siguen las mujeres que han enfrentado violencia de cualquier tipo y en cualquier ámbito	Cálculo de las mujeres que han experimentado violencia física o sexual y no acudieron a ninguna institución o autoridad, en el informe de resultados.			
<b>3.4 Encuesta Municipal de Victimización de Empresas</b>				
3.4.1 Estimar el número de unidades económicas del sector privado víctimas de delito durante el último año	Cálculo de unidades económicas víctimas del delito en el informe de la encuesta.			
3.4.2 Información sobre el tipo de delitos de los que son víctima las unidades económicas.	Tipos de delitos en el informe de la encuesta.			
3.4.3 Medir la percepción del sector empresarial sobre la seguridad pública	% de percepción de la seguridad en el sector empresarial.			
3.4.4 Estimar los costos del delito en las unidades económicas del sector privado	Cálculo de costos en el informe de la encuesta.			
3.4.5 Estimar las repercusiones en la operación y planes de negocios de las unidades económicas del sector privado a causa del delito	Cálculo de costos en el informe de la encuesta.			
<b>3.5 Incidencia delictiva</b>				
3.5.1 Robo a transeúnte	Persona			
3.5.2 Robo a casa habitación	Casa habitación			
3.5.3 Robo parcial de vehículo	Vehículo			
3.5.4 Robo a unidad económica/comercio	Unidad económica/comercio			
3.5.5 Narcomenudeo	Detenido/narcótico			

TIPO DE INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDA	PERIODO DE EVALUACIÓN		
		2021	2022	2023
3.5.6 Robo total de vehículo	Vehículo			
3.5.7 Fraude	Denuncia/Fraude			
3.5.8 Extorsión	Denuncia/Extorsión			
<b>3.6. Violencia de género</b>				
3.6.1 Incidentes de violencia	Denuncia			
3.6.2 Femicidio	Denuncia			
3.7 Prevalencia delictiva	Víctimas por cada 100 mil habitantes			
3.8 Homicidios dolosos	Denuncia/Homicidio doloso			
3.9 Impunidad	Averiguaciones previas o carpetas de investigación iniciadas por el MP en las que no pasó nada o no se continuó con la investigación.			
<b>4. De productividad policial</b>				
4.1 Denuncias recibidas	Informe homologado			
4.2 Personas detenidas por falta administrativa	Persona			
4.3 Personas detenidas y puestas a disposición del MP	Persona			
4.4 Llamadas de emergencia atendidas (911 y C4)	Llamada			
4.5 Diligencias atendidas	Diligencia			
4.6 Infracciones de tránsito	Infracción			
4.7 Participación en operativos	Operativo			
4.8 Reuniones vecinales atendidas	Programa de vinculación social			
4.9 Unidades económicas visitadas	Unidad económica			

TIPO DE INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDA	PERIODO DE EVALUACIÓN		
		2021	2022	2023
4.10 Escuelas visitadas	Programa de vinculación social			
4.11 Atenciones de servicio social brindadas	Atención			
4.12 Hechos de tránsito atendidos	Hecho/Incidente			
4.13 Otras actuaciones realizadas en calidad de primer respondiente	Actuación			

## Descripción de los indicadores de la matriz y sus componentes

### A. Indicadores de normatividad

Se refieren al conjunto de ordenamientos de carácter jurídico y administrativo que rigen conductas y procedimientos de la institución encargada de la seguridad pública municipal.

**Bando Municipal:** Es una disposición o mandato de orden público y observancia general en el territorio municipal; tiene como objetivo regular la vida orgánica, política y administrativa del municipio, así como precisar las atribuciones, derechos y obligaciones de sus vecinos y transeúntes.

**Reglamento de Seguridad:** Es un ordenamiento jurídico que tiene como finalidad regular la operación policial, la investigación del delito y la atención a las víctimas.

**Manual de organización:** Es un documento que contiene, en forma ordenada y sistemática, la información y/o las instrucciones sobre su marco jurídico- administrativo, atribuciones, historia, organización, objetivo y funciones de la dependencia o entidad, constituyéndose además en un instrumento de apoyo administrativo, que describe las relaciones orgánicas que se dan entre las unidades administrativas, siendo ello un elemento de apoyo a su funcionamiento.

**Manual de procedimientos:** Es el documento que contiene la descripción de actividades que deben seguirse en la realización de las funciones de las unidades administrativas de una institución; permite conocer el funcionamiento interno por lo que respecta a descripción de tareas, ubicación, requerimientos y a los puestos responsables de su ejecución.



**Catálogo de puestos:** Es un instrumento administrativo en el que se describen y clasifican los puestos, de acuerdo a su análisis y valuación respectivas, efectuadas conforme a las normas correspondientes.

**Código de Ética de la Policía Municipal:** Es el documento que fija las normas que regulan los comportamientos del personal operativo y administrativo adscrito a la corporación de seguridad pública municipal.

**Protocolos Básicos para la Función Policial:** Son los documentos emitidos por el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que guían la operación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en México; las entidades federativas deben acreditar la capacitación de sus elementos en ocho protocolos mínimos:

*Protocolo Nacional de Primer Respondiente:* Es el instrumento que homologa y consolida los criterios de actuación del policía de las instituciones de seguridad pública que funja como Policía Primer Respondiente, de conformidad con la normatividad aplicable, con el propósito de brindar certeza jurídica en su actuar.

*Protocolo Nacional de Cadena de Custodia:* Instrumento que tiene como finalidad garantizar la autenticidad de los indicios o elementos materiales probatorios, mediante actividades de control y elaboración de registros que demuestren la continuidad y trazabilidad de la Cadena de Custodia, con el fin de incorporarlos como medio de prueba en el proceso penal.

*Protocolo para el Uso Legítimo de la Fuerza:* Instrumento que brinda certeza jurídica y transparencia a la ciudadanía, con relación al uso legítimo de la fuerza que realicen las y los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ejercicio de sus funciones.

*Protocolo para la Función de Prevención o Reacción:* Instrumento que tiene como finalidad el fortalecimiento de las capacidades policiales de prevención y combate a la delincuencia a nivel local.

*Protocolo de Actuación Policial en Materia de Violencia de Género:* Instrumento que permite guiar la actuación policial, con la finalidad de proporcionar las bases de operación y consulta; conocer las características y particularidades de la víctima de violencia de género, así como del agresor, para facilitar su intervención y el manejo de la situación.

*Protocolo para la Atención a Víctimas y Grupos Vulnerables:* Instrumento que tiene como finalidad guiar la actuación policial, al implementar acciones y medidas de protección y garantía de derechos de las víctimas del delito y de los grupos vulnerables de la sociedad, como parte de sus obligaciones legales, constitucionales y convencionales de respetar y garantizar los derechos humanos.

*Protocolo para Recepción de Denuncias:* Instrumento cuya finalidad es establecer los pasos a seguir y los criterios a observar por parte de las instituciones de seguridad pública para recibir denuncias de la ciudadanía respecto a hechos que la ley señala como delitos.

*Protocolo de Justicia Cívica y Trabajo en Favor de la Comunidad:* Instrumento que tiene como propósito establecer el conjunto de procedimientos encaminados a fomentar la cultura de la legalidad y a dar solución de manera pronta, transparente y expedita a conflictos comunitarios en la vida cotidiana, a fin de evitar que escalen a conductas delictivas o actos de violencia.

**Informe Policial Homologado:** Es el formato oficial aprobado por el Sistema Nacional de Seguridad Pública para la elaboración de reportes policiales, que notifiquen a detalle un evento (hecho presuntamente constitutivo de delito y/o falta administrativa) y hallazgos de una actuación policial.

**Tablero de Control Público para Evaluación del Desempeño Policial:** Instrumento que permite a los mandos medios y superiores evaluar el desempeño policial con base en los siguientes indicadores: 1) Reclutamiento y estado de fuerza, 2) Certificado Único Policial, 3) Condiciones laborales de la policía, 4) Turnos de servicios, 5) Condiciones de género, 6) Asistencia y ausentismo, 7) Equipamiento y armamento, 8) Capacitación, 9) Cumplimiento de la normatividad, 10) Tiempo de respuesta a llamadas de emergencia, 11) Arrestos por faltas administrativas, 12) Puestas a disposición ante el Ministerio Público, 13) Inicio de investigaciones, 14) Conclusión de investigaciones, 15) Infracciones de tránsito, 16) Confianza en la policía, 17) Percepción del desempeño policial, 18) Diligencias ordenadas por el Ministerio Público, 19) Diligencias ordenadas por el Poder Judicial, 20) Reuniones vecinales atendidas, y 21) Hechos de tránsito.

**Homologación de servicios de llamadas de emergencia 911:** Es una norma técnica que incorpora los elementos de homologación derivados de la implementación del número nacional para la atención de llamadas de emergencia 9-1-1.

## **B. Indicadores de capacidad institucional y sostenibilidad financiera**

Se refieren a los componentes de la capacidad operativa, administrativa y financiera de la institución.

**Estado de fuerza:** Se refiere al número de elementos operativos en activo (excluyendo a personal administrativo) con los que cuenta la policía preventiva municipal, en relación con su población. El indicador expresa el número de elementos por cada mil habitantes.

**Estructura operativa:** La estructura operativa de las corporaciones policiales descansa en la estructura básica: Policía, Policía Tercero, Policía Segundo y Policía Primero.

**Sistema de estaciones de policía:** Son inmuebles que ofrecen condiciones de seguridad, protección y cercanía con la ciudadanía; están ubicadas en puntos estratégicos de la ciudad, para ofrecer a los vecinos de cada zona servicios de seguridad pública.

**Mapas delictivos:** Es una herramienta cartográfica utilizada por los analistas de las fuerzas de seguridad para mapear, visualizar y analizar los patrones de la delincuencia en un lugar determinado, ya sea para fines estadísticos, como también para predecir y prevenir acciones criminales futuras. Es un elemento clave en las estrategias policiales de análisis y prevención del delito, especialmente en los sistemas *CompStat*. La cartografía delictual permite a los expertos en el tema, usando el sistema de información geográfica, identificar los puntos críticos donde ocurren delitos junto a otros patrones y tendencias criminales.

**Estrategia de distribución territorial:** Se refiere a los criterios de distribución del territorio municipal (cuadrantes, sectores, colonias), para distribuir responsabilidades entre los integrantes del cuerpo de seguridad pública.

**Sectores de patrullaje:** Se refiere a la sectorización del territorio municipal para desplegar racionalmente acciones de patrullaje.

**Estrategia de asignación especial por fenómenos delincuenciales:** Se refiere a la estrategia de posicionamiento institucional para hacer frente a fenómenos delincuenciales que ameritan una atención urgente o focalizada.

**Área de inteligencia y respuesta:** Es la unidad administrativa especializada en la aplicación de plataformas tecnológicas, sistemas de información, investigación y tácticas policiales, que contribuyan a la toma de decisiones para la prevención del delito.

**Botones de pánico:** Es un dispositivo que se puede ocultar fácilmente en cualquier sitio y que sirve para notificar una situación de máxima emergencia, de una forma fácil y sin necesidad de teclear códigos o hacer llamadas; ya que, pulsando dicho botón, la notificación a la central receptora de alarmas se realiza de forma automática.

**Supervisión de recorridos:** Se refiere al control del personal de seguridad pública mediante el monitoreo de recorridos, rutas o rondas de vigilancia.

**Turnos policiales:** Son las jornadas laborales de los integrantes de las corporaciones policiales.

**Academia de Policía Municipal:** Es el centro de formación y entrenamiento para los futuros agentes de policía.

**Programa de capacitación:** Es un proceso estructurado y organizado por medio del cual se suministra información y se proporcionan habilidades a los integrantes de las instituciones de seguridad pública para que desempeñen a satisfacción el trabajo que tienen asignado.

**Sistema de carrera policial:** Es el sistema de carácter obligatorio y permanente, conforme al cual se establecen los lineamientos que definen los procedimientos de reclutamiento, selección, ingreso, formación, certificación, permanencia, evaluación, promoción y reco-

nocimiento; así como la separación o baja del servicio de los integrantes de las instituciones policiales.

**Certificación de procesos:** Es un modelo de gestión que permite asegurar de manera consistente la mejora del desempeño y la eficacia de la institución, a partir de la planificación, control y mejora de sus procesos, y con base en el cumplimiento de los requisitos del producto/servicio, la satisfacción de los usuarios y la mejora continua.

**Certificación en control y confianza:** Es el proceso relacionado con las evaluaciones permanentes de control de confianza, de desempeño, poligrafía, entorno social, psicológico, así como exámenes médicos y toxicológicos a los aspirantes y a todos los integrantes de las instituciones de seguridad pública y privada, estatal y municipal.

**Exámenes C3:** Son los exámenes que aplica el Centro de Evaluación y Control de Confianza a los integrantes de las instituciones de seguridad pública para evitar la corrupción en las corporaciones policiales.

**Certificado Único Policial:** Es una herramienta establecida en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que permite certificar que el personal que integra las instituciones de seguridad pública tenga el perfil, los conocimientos, la experiencia, las habilidades y las aptitudes necesarias para el desempeño de sus funciones. Para obtener el CUP, los policías deben contar con resultado aprobatorio y vigente en los siguientes cuatro componentes: evaluación de control de confianza; evaluación de competencias básicas o profesionales; evaluación del desempeño o del desempeño académico y formación inicial o equivalente.

**Sistema de alta gerencia policial:** Es un esquema de profesionalización encaminado a la profesionalización de los mandos medios y superiores de las instituciones de seguridad pública.

**Unidad de Investigación y Análisis:** Es la unidad administrativa encargada de diseñar, dirigir y operar sistemas de recopilación, clasificación, registro y explotación de información policial, a fin de conformar bancos de datos que sustenten el desarrollo de acciones contra la delincuencia.

**Unidad de Policía Cibernética:** Es la unidad administrativa que tiene como objetivo prevenir, atender y combatir incidentes que se cometen a través de medios digitales, como fraude, extorsión, robo de identidad, explotación sexual, acoso, maltrato animal, venta de sustancias prohibidas y armas, entre otros.

**Unidad de Operaciones Especiales:** Es la unidad que realiza incursiones y operaciones con el uso de técnicas de combate submarino, paracaidismo, descenso vertical, combate urbano, francotirador y manejo de explosivos; sus integrantes están bien organizados, entrenados y equipados, con el fin de poseer una autonomía de operación en diversos escenarios: aire, mar y tierra.

**Unidad de Policía Procesal:** Es la unidad administrativa que tiene como finalidad coadyuvar a la adecuada articulación de la policía municipal con el Sistema de Justicia Penal Acusatorio.

**Unidad de Asuntos Internos:** Es la unidad administrativa que vigila, supervisa e inspecciona la actuación de los servidores públicos operativos y administrativos de la corporación de seguridad pública municipal, para que se rijan por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.

**Gestión y control de armerías:** Tiene que ver con el control y gestión del armamento asignado al personal de la institución de seguridad pública municipal.

**Sistema de interconexión tecnológica, radiocomunicación, videovigilancia y localización (C4/C5):** Se refiere a los centros de comando, control, comunicaciones y cómputo, que están diseñados para coordinar y supervisar los planes y programas en materia de seguridad mediante tecnología computacional e infraestructura de comunicaciones. Su objetivo principal es el de mejorar la reacción entre elementos de seguridad y operadores de emergencias en situaciones de crisis con un tiempo de respuesta eficiente mediante la obtención de información oportuna.

**Sistema de evaluación del desempeño policial:** Comprende procedimientos e instrumentos homologados para la instrumentación de las evaluaciones del cumplimiento de las obligaciones del personal sustantivo de las instituciones de seguridad pública, a efecto de identificar áreas de oportunidad para su permanencia, promoción y, en su caso, sanción; así como trazar las directrices de crecimiento y desarrollo profesional.

**Equipos para el trabajo:** Comprende los vehículos, el equipo de protección personal y el equipo de comunicación asignado a los integrantes de las instituciones de seguridad pública.

**Vehículos de transporte terrestre:** Como parte del equipo esencial con el que deben de contar las corporaciones de seguridad pública municipales, las unidades vehiculares son fundamentales para el mejor desarrollo de sus funciones y brindan una mejor capacidad de respuesta ante hechos que pudieran suscitarse.

**Camioneta tipo van (10 pasajeros):** El transporte terrestre para el equipamiento de los elementos del Grupo Táctico se conformará por un vehículo para diez pasajeros, totalmente cerrado, sin balizamiento ni señalizaciones para trabajos encubiertos en operativos de grupos de asalto y reacción, el cual deberá ajustarse invariablemente a las siguientes especificaciones generales: I. Camioneta con capacidad mínima para diez pasajeros. II. Mínimo de cuatro puertas de acceso (tres laterales y una trasera). III. Instalación eléctrica suficiente para recibir los equipos electrónicos que se incorporen. IV. Bancas laterales

para el Grupo de Reacción. V. Espacios para: armamento, equipo de protección y utensilios. VI. Equipo de radiocomunicación móvil, que deberá estar sujeto a los lineamientos y disposiciones establecidas o que emita el Centro Nacional de Información. VII. Seguridad requerida: a) Bolsas de aire: Para conductor y pasajero. b) Barras de protección laterales anti-impacto.

**Automóvil sedán:** Automóvil sedán mediano para cinco pasajeros, a gasolina, adaptado como auto-patrulla conforme a los elementos establecidos en el Manual de Identidad, ajustándose invariablemente a las siguientes especificaciones generales: a) Capacidad en su instalación eléctrica suficiente para recibir los equipos electrónicos que se incorporen. b) Torreta. c) Gancho de arrastre. d) Equipo de radiocomunicación móvil, que deberá sujetarse a los lineamientos y disposiciones establecidas, o que emita el Centro Nacional de Información, y de acuerdo a las metas que programe el beneficiario en el correspondiente Anexo Técnico del Convenio Específico de Adhesión. e) Protección delantera reforzada f) Balizamiento. g) Portaesposas en la parte trasera. h) Bolsas de aire frontales. i) Inmovilizador electrónico. j) Cuatro puertas.

**Camioneta Pick Up:** Camionetas tipo Pick Up, de doble cabina para cinco pasajeros, adaptada como auto-patrulla conforme a los elementos establecidos en el Manual de Identidad, ajustándose invariablemente a las siguientes especificaciones generales: a) Capacidad en su instalación eléctrica suficiente para recibir los equipos electrónicos que le incorporen. b) Torreta. c) Gancho de arrastre. d) Estructura metálica trasera. e) Lona que cubre la estructura. f) Equipo de radiocomunicación móvil, que deberá sujetarse a los lineamientos y disposiciones establecidas, o que emita el Centro Nacional de Información, y de acuerdo a las metas que programe el beneficiario en el correspondiente Anexo Técnico del Convenio Específico de Adhesión. g) Protección delantera reforzada (tumbaburros). h) Defensa. i) Balizamiento. j) Banca trasera con portaesposas. k) Bolsas de aire frontales. l) Inmovilizador electrónico. m) Barra estabilizadora delantera. n) Cuatro puertas.

**Motocicleta balizada y equipada:** Motocicleta de dos ruedas para dos pasajeros, a gasolina, adaptado como vehículo moto-patrulla conforme a los elementos establecidos en el Manual de Identidad, ajustándose invariablemente a las siguientes especificaciones generales: a) Torreta. b) Balizamiento. c) Compartimiento para el equipo de radio, que deberá sujetarse a los lineamientos y disposiciones establecidas o que emita el Centro Nacional de Información. d) Parabrisas. e) Defensa delantera en tubo cromado. f) Mochilas laterales. g) Sistemas de luces traseras códigos rojo y azul. h) Sistemas de luces delanteras códigos rojo y azul. i) Sirena con bocina de 30 watts. j) El cilindraje no deberá ser menor a 250 cc.

### **Equipo de protección personal y de comunicación**

**Uniforme:** Camisola (manga corta o larga) con dos bolsillos frontales con tapa, ojalera y que cuente con aditamentos para la portación de insignias y divisas; pantalón pie a tierra; pantalón tipo comando.

**Gorra beisbolera o kepi:** Gorra con combinación de diversos materiales y de diferentes medidas; el kepi de seis puntas por perchera, visera semirrígida, anillo con dos botones y funda forrado del mismo color y la estrella que incluya insignias de grado y del color que se especifique en el Manual de Identidad.

**Bota:** Tipo comando en piel y suela antiderrapante, color negro.

**Choclo:** En piel y con suela antiderrapante, color negro.

**Chamarra:** Con cierre al frente, gorra integrada, impermeable, del peso y materiales propios del clima que se presente recurrentemente en la localidad.

**Chaleco balístico nivel III-A:** a) Con dos paneles balísticos en frente y espalda para escalar a nivel IV, que permita asegurar la integridad física de los elementos de la Unidad. b) Con un panel antitrauma con el mismo diseño de los paneles balísticos, los cuales son forrados con tela repelente al agua para su mejor conservación. c) Con protección en pecho, espalda, hombros y costados. d) La funda o portador elaborado en tela de alta resistencia y con puntos de ajuste en hombros y costados.

**Chaleco táctico:** Confeccionado en tela ligera con compartimentos para guardar objetos de apoyo que contribuyan al desempeño de la práctica de acciones de tipo táctico, el chaleco táctico va sobrepuesto al chaleco balístico y deberá contar con portaesposas, portarradio, portalámpara, portallaves y portacartucheras, tanto de arma corta como de arma larga, según las necesidades de los policías.

**Casco balístico:** De última generación termoformado, deberá contar con protección frontal que detiene amenazas de armas de fuego, un espacio sobre las orejas para mayor protección, correa de sujeción a nivel de barbilla y cumplir con las normas y estándares adecuados; además, se deberán presentar los resultados de laboratorio que certifiquen las propiedades balísticas.

**Escudo balístico:** Con mirilla de alta resistencia, acabado de uso rudo y moldura de alta resistencia, agarraderas interiores de forma tubular, redondas y forradas.

**Placas balísticas nivel IV:** Las placas balísticas en pares (proporcionan mayor protección en pecho y espalda) se han diseñado para elevar el nivel de protección balística del usuario. Combinadas estas con chalecos balísticos, se consigue llegar a un nivel de protección mucho más elevado.

**Tolete tipo I:** (PR-24) de 24" de largo, color negro, cuenta con sistema de diámetro tanto en el extremo superior como en el lateral, con diseño adaptable a la mano.

**Fornitura:** Fabricada en tela color negra, cocido regular reforzado, incluye espacios para: fajilla con hebilla y pasadores, portapistola, portacargador, portagas, portalámpara, portaesposas, portacuchillo y portatonfa.

**Esposas para manos:** De alta resistencia y de peso ligero.

**Lámpara:** Con bombilla de halógeno de alta densidad, 20,000 b.p. de iluminación a 10 pies y con cierre hermético o resistente al agua.

**Binoculares tácticos:** Implemento de visión binocular de última generación que cuente con una alta resolución de los tubos intensificadores de imagen, con un alcance viable, además con un sistema hidráulico de estabilización que impida con el movimiento la pérdida de la imagen, que ofrezca imágenes claras para la intervención adecuada de los operativos tácticos que se desarrollan a la luz del día (de preferencia que sea de un peso ligero).

**Ariete metálico/Abridor de puertas:** Diseñado para derribar puertas, cilindro metálico especialmente fabricado para situaciones tácticas, con acabado corrugado, de uso rudo, color negro y con agarradera ambidiestra.

**Gas lacrimógeno:** En presentación de bote en aerosol de 135 gramos, con gatillo.

**Máscara antigás:** Acondicionada de cómodo ajuste y mayor visibilidad, material de fabricación que pueda dar mayor resistencia a la infiltración química, con copa de nariz, etiqueta de identificación y un diafragma mecánico para comunicaciones de corto alcance, la cubierta exterior que brinde protección adicional contra los impactos, preferentemente el peso total con filtro no debe exceder los 500 gramos, debe contar con arnés para la cabeza de seis puntos de fijación, lente flexible que ofrezca un mejor ajuste a la pieza facial y un mejor campo de visión, sellado herméticamente; además, deberá permitir el paso adecuado de los googles y casco, es decir, disponer de una cobertura adecuada.

**Googles tácticos:** Diseñados para optimizar el campo de visión. Deben contener material espumado para eliminar la humedad y mantener la adherencia. El armazón debe ser flexible con ventilación especial para evitar el empañamiento. El lente deberá soportar las ralladuras con un estándar que pase las pruebas de resistencia e impacto. Asimismo, deberá tener suficiente claridad óptica y puertos de ventilación, material de la correa con aplicación para casco.

**Candado de mano:** De materiales diversos.

**Armamento:** El armamento para el equipamiento de los elementos de la Policía de Proximidad se integrará por el conjunto de armas cortas, armas largas y municiones, las cuales estarán determinadas por el tipo de armamento que maneje la corporación policial y/o en su caso las que tenga a disposición la SEDENA.



**Arma corta:** De acuerdo con la disponibilidad, marca y modelo con que cuente la Secretaría de la Defensa Nacional.

**Arma larga:** a) Ametralladora: automática para acciones de asalto, de acuerdo con la disponibilidad de marca y modelo con que cuente la Secretaría de la Defensa Nacional. b) Escopeta: para acciones de asalto y captura, de acuerdo con la disponibilidad de marca y modelo con que cuente la Secretaría de la Defensa Nacional. c) Rifle: para acciones de cobertura, de acuerdo con la disponibilidad de marca y modelo con que cuente la Secretaría de la Defensa Nacional. d) Fusil: para acciones de tiro de precisión, de acuerdo con la disponibilidad de marca y modelo con que cuente la Secretaría de la Defensa Nacional. e) Escopeta lanzagranadas de humo, de acuerdo con la disponibilidad de marca y modelo con que cuente la Secretaría de la Defensa Nacional.

**Dispositivo de comunicación:** Transmisor de radio portátil de dos vías (Walkie-talkie).

**Estrategia de suministros:** Comprende elementos básicos para la actuación policial, tales como combustibles, viáticos, municiones, etc.

**Gasolina:** Magna o Premium.

**Viáticos:** Conforme a los criterios aprobados por la institución.

**Municiones de armas cortas y largas:** a) Marca y modelo que se encuentren disponibles en la Secretaría de la Defensa Nacional. b) Municiones que permitan la homologación del estado de fuerza en este rubro.

**Libretas y bolígrafos:** Libreta de caligrafía y bolígrafo de tinta negra o azul para la elaboración de los reportes de campo.

**Salario Policial Homologado:** Es el salario promedio mensual que el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública propone para lograr mayor equidad en la pirámide salarial de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el país.

**Seguridad social para policías y sus familiares:** Comprende las diversas prestaciones a las que tienen derecho los integrantes de las instituciones de seguridad públicas, tales como: prima vacacional; despensa/canasta básica; ayuda de transporte; ayuda para útiles escolares; becas para hijos; previsión social múltiple; quinquenio; seguro de vida; servicio médico (IMSS, ISSSTE o ISSEMYM); seguro de gastos médicos mayores; becas de estudios para los elementos; acceso a fondo para vivienda; fondo de ahorro para el retiro; aguinaldo; gastos funerarios; acceso a préstamos personales.

### **C. Indicadores de impacto y de resultados**

Los indicadores de impacto permiten evaluar la efectividad de las estrategias encaminadas a mejorar la seguridad pública; los indicadores de resultados permiten la comparación cuantitativa o cualitativa, o una combinación de ambos, y muestran el beneficio de una política pública o de un programa.

**Encuesta Municipal de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública:** Permite obtener información con representatividad a nivel municipal, para realizar estimaciones de la prevalencia delictiva que afectó a los hogares durante el último año, los niveles de incidencia delictiva y la cifra negra, la percepción ciudadana sobre la seguridad pública y el desempeño de las instituciones a cargo de la seguridad pública y la justicia. Además, recaba información sobre las características del delito, el contexto de la victimización y el impacto económico y social del delito. La Encuesta proporciona:

- **Estimaciones sobre el número de personas que sufrieron victimización delictiva:** Se refiere al número de personas de 18 años y más que fueron víctimas de algún delito por cada cien mil habitantes, durante el último año.
- **Cálculo del número de delitos ocurridos:** Se refiere a la tasa de delitos por cada cien mil habitantes durante el último año.
- **Estimaciones sobre la “cifra negra” de los delitos y sus causas:** Se refiere al porcentaje de delitos en los que no hubo denuncia o no se inició averiguación previa o carpeta de investigación por parte del Ministerio Público; así como a las razones que motivaron a las víctimas a no denunciar delitos ante las autoridades.
- **Percepción actual de la población de 18 años y más sobre la seguridad del lugar donde viven:** Se refiere a la percepción que tiene la población de 18 años y más respecto a la seguridad que prevalece en su colonia o localidad.
- **Medición del grado de confianza en las instituciones de seguridad pública y la percepción sobre el desempeño de las autoridades de seguridad pública y justicia:** Se refiere al nivel de confianza que tiene la población de 18 años y más en las autoridades encargadas de la seguridad pública, así como su apreciación acerca del desempeño de las autoridades que tienen a su cargo la seguridad pública y la impartición de justicia.
- **Cambios en las actividades de las personas por temor al delito:** Se refiere a las actividades que las personas de 18 años y más han dejado de hacer o han modificado por el miedo a ser víctimas del delito.
- **Estimación de los gastos de los hogares para protegerse de la delincuencia:** Se refiere a las pérdidas económicas que han sufrido las víctimas del delito y los gastos que han tenido que realizar para tomar medidas preventivas para proteger sus hogares de la inseguridad.
- **Información sobre las características sociodemográficas de las víctimas y victimarios:** Se refiere al perfil de las víctimas (sexo, edad, zona geográfica y delito que sufrió) y de

los victimarios (sexo, edad, delito cometido, horario en que lo cometió y la zona geográfica donde ocurrió).

**Estudio de Ambiente Laboral:** Permite conocer:

- La percepción de los miembros de la organización ante las condiciones, atributos y cualidades relacionadas con su entorno laboral.
- El grado de satisfacción de los empleados ante las condiciones generales del empleo, como salud, ingreso, bienestar, motivación, entre otros.
- El sentido de pertenencia que existe entre los miembros de la organización y la institución al formar parte del equipo de trabajo.
- Las necesidades de capacitación de los servidores públicos en el área de seguridad pública.
- Presuntos actos de corrupción en las diferentes áreas.
- La percepción en general que tienen los servidores públicos ante el tema de corrupción dentro de su institución.
- Las áreas de oportunidad para que se lleve a cabo un ambiente de igualdad laboral y no discriminación.

**Encuesta Municipal sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares:** Permite dimensionar y caracterizar la dinámica de las relaciones que mantienen las mujeres con las personas que integran sus hogares, particularmente con su esposo o pareja, así como sobre las relaciones que han establecido en los centros educativos y laborales o en el espacio comunitario; con la finalidad de identificar si han experimentado situaciones adversas como agresiones de cualquier tipo, amenazas, coerción, intimidación, privación de su libertad o abusos verbales, físicos o sexuales, económicos o patrimoniales que les causaron un daño directo o tuvieron la intención de hacerlo.

La Encuesta aporta:

- Información sobre las situaciones de violencia emocional, económica, patrimonial, física y sexual ejercida en contra de las mujeres de 18 años y más; ocurrida en los distintos ámbitos (escolar, laboral, comunitario, familiar y de la pareja), y ejercida por cualquier agresor acontecida en los últimos 12 meses.
- Información sobre las experiencias de abuso sexual experimentadas por las mujeres durante su infancia.
- Información que permita identificar la ruta de búsqueda de información, apoyo, atención y denuncia que siguen las mujeres que han enfrentado violencia de cualquier tipo y en cualquier ámbito.

**Incidencia delictiva:** Se refiere a la presunta ocurrencia de delitos registrados en averiguaciones previas iniciadas o carpetas de investigación, reportadas por las Procuradurías de Justicia y Fiscalías Generales de las entidades federativas, en el caso del fuero común; y por la Procuraduría General de la República, en el fuero federal.

**Robo a transeúnte:** En vía pública (con violencia o sin violencia) o en espacio abierto al público (con violencia o sin violencia).

**Robo a casa habitación:** Con violencia o sin violencia.

**Robo parcial de vehículo:** Robo de autopartes (con violencia o sin violencia).

**Robo a unidad económica/comercio:** Con violencia o sin violencia.

**Narcomenudeo:** Se refiere al comercio de drogas ilícitas en pequeña escala.

**Robo total de vehículo:** Coche de cuatro ruedas (con violencia o sin violencia), motocicleta (con violencia o sin violencia) o embarcaciones pequeñas o grandes (con violencia o sin violencia).

**Fraude:** Acción que consiste en aprovecharse del error por medio del engaño, para obtener un lucro indebido o apoderarse ilícitamente de una cosa, en beneficio propio o de un tercero.

**Extorsión:** Acción que obligue a otro a dar, hacer, dejar de hacer o tolerar algo, obteniendo un lucro para sí o para otro, causando a alguien un perjuicio patrimonial, mediante el empleo de la violencia física o moral; esta última puede ser realizada mediante vía telefónica, correo electrónico o cualquier medio de comunicación por el cual se pueda realizar la emisión, transmisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, voz, sonidos o información de cualquier naturaleza.

**Violencia de género:** Comprende feminicidios, homicidios dolosos, homicidios culposos, lesiones dolosas, lesiones culposas, secuestros, abuso sexual, acoso u hostigamiento sexual, violaciones, tráfico de menores, extorsiones, corrupción de menores, trata de personas e incidentes de violencia de pareja y familiar, en todos los cuales las víctimas son mujeres, niñas y adolescentes del sexo femenino.

**Incidentes de violencia:** Violencia familiar, violencia de género en todas sus modalidades distinta a la violencia, incumplimiento de obligaciones de asistencia familiar y otros delitos contra la familia.

**Feminicidio:** Con arma de fuego, con arma blanca, con otro elemento y no especificado.

**Prevalencia delictiva:** Es la proporción de hogares o personas que han experimentado uno o más delitos en el periodo de referencia de una encuesta de victimización. Refiere a las cantidades de víctimas en términos de hogares o personas, a diferencia de la incidencia delictiva, que cuenta la cantidad de delitos. La prevalencia delictiva contabiliza una única vez a cada víctima, aunque la misma haya sido victimizada en más de una oportunidad durante el periodo de referencia.

**Homicidios dolosos:** Con arma de fuego, con arma blanca, con otro elemento y no especificado.

**Impunidad:** A grandes rasgos, por cada delito del que se tiene conocimiento a través de la estadística delictiva oficial, existen al menos nueve que no se registraron y de los cuales jamás nos enteraremos. Más del 90% de los delitos cometidos en México no existen administrativamente. Son dos las razones principales por las cuales muchos delitos no se reflejan en los registros oficiales públicos: la llamada “cifra negra” y el subregistro.

**La cifra negra** es una estimación estadística sobre los delitos que no fueron denunciados o que no derivaron en una carpeta de investigación (antes denominada averiguación previa). **El subregistro** se refiere a que existe una diferencia entre el número de delitos denunciados y registrados por las autoridades respecto al número de delitos que se dan a conocer públicamente.

#### **D. Indicadores de productividad policial**

Este tipo de indicadores nos permiten conocer y medir el desempeño individual e institucional de las corporaciones de seguridad pública. Son útiles para determinar la eficiencia policial y comprobar si la asignación de tareas responde a las prioridades institucionales. El Informe Policial Homologado, aprobado por la Comisión Permanente de Información del Consejo Nacional de Seguridad Pública, es el instrumento esencial del trabajo policial, pues permite llevar un registro personalizado de lo que hace un policía durante su turno; de esta manera, es muy útil para identificar si las actividades realizadas contribuyen o no a los objetivos de la organización.

##### **El desafío: homologar**

Homologar, que no unificar, y menos uniformar, es el desafío. Establecer normas, protocolos y estándares en cada municipalidad, pero comunes a la ciudadanía, en un tiempo mínimo, puesto que la recuperación del orden jurídico, el Estado de Derecho y el restablecimiento de la confianza de las personas en las instituciones es primordial; es el reto más importante de las administraciones públicas.

Mucho más que un listado de verificación, la herramienta mostraba arriba en modo de matrices administrativas es, además de un listado de verificación o check-list, un compromiso del IAPEM de poner sus recursos humanos, financieros, administrativos y, muy subrayadamente, la experiencia y vocación en materia de seguridad que sus mandos medios y superiores han acumulado en procesos de transformación institucional en materia de seguridad y justicia, a la disposición y voluntad política de los ayuntamientos del Estado de México que decidan realizar un genuino esfuerzo de transformación

de su policía municipal, para que, como se propuso en principio, los municipios mexiquenses garanticen en sus territorios la seguridad, la justicia y la paz.

## **DOCUMENTOS CONSULTADOS**

1. Gobierno del Estado de México. Plan Estatal de Desarrollo del Estado de México 2017-2023. Consultado: 30/04/2019.

<https://copladem.edomex.gob.mx/sites/copladem.edomex.gob.mx/files/files/pdf/Planes%20y%20programas/PDEM%202017-2023%20web.pdf>

2. Gobierno de México. Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica. Consultado: 15/02/21.

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/542605/DOC\\_1\\_MODELO\\_NACIONAL\\_DE\\_POLICIA\\_Y\\_JC.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/542605/DOC_1_MODELO_NACIONAL_DE_POLICIA_Y_JC.pdf)

3. Jaime, Edna (et al). “Sistema de índices e indicadores en Seguridad Pública”. México Evalúa, S.C. Consultado: 28/04/21.

Accesible en: <https://www.mexicoevalua.org/mexicoevalua/wp-content/uploads/2016/05/SIIS-2010.pdf>

4. Salamanca, Fernando. “Análisis comparativo de sistemas de indicadores pertinentes a la relación entre policía y comunidad”. Universidad de Chile. Instituto de Asuntos Públicos. 44 pp. Accesible en: [https://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/op\\_03\\_salamanca.pdf](https://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/op_03_salamanca.pdf)

5. The World Justice Project. “Indicadores sobre la función policial en México”. Informar para Transformar. Accesible en: [http://tabpolicia.worldjusticeproject.mx/drive/Micrositio\\_Descargable.pdf](http://tabpolicia.worldjusticeproject.mx/drive/Micrositio_Descargable.pdf)



## La reforma pendiente: “Por un Sistema Acusatorio Eficaz: Reforma Policial, Investigación del Delito y Principio Acusatorio” de Bernardo León Olea

### *The pending reform: “For an Effective Accusatory System: Police Reform, Crime Investigation and Accusatory Principle” by Bernardo León Olea*

#### Resumen

#### **Resumen**

La crisis de inseguridad en México se ha agudizado. Todo indica que la situación empeora de manera sostenida, de acuerdo con los datos que cada año reportan el INEGI o las instituciones de procuración de justicia y organizaciones especializadas en medir la impunidad. El 68.2% de la población considera a la inseguridad como el principal problema que aqueja al país, seguido del desempleo con 36.4% y la salud con 36.2%; por su parte, la cifra negra y la impunidad se colocan arriba del 90%. La obra del maestro Bernardo León plantea una propuesta exhaustiva e integral de reformas a la Constitución y legislación secundaria en materia de seguridad y justicia, a efecto de atender dos demandas ciudadanas imperantes: mejorar la seguridad y erradicar la impunidad.

#### Palabras clave

Investigación, impunidad, seguridad, justicia, cívica, ministerio público, reformas, Constitución.

#### **Abstract**

*The insecurity crisis in Mexico has worsened. Everything indicates that the situation is steadily worsening according to the data reported each year by INEGI or by justice law enforcement institutions and organizations*

Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Iberoamericana y en Derecho por la Universidad abierta. Especialista en Seguridad y Sistema de Justicia Penal. Fue Comisionado de Seguridad Pública en Morelia, Michoacán, donde desarrolló el Modelo de Policía de Proximidad y Justicia Cívica. En el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, coordinó los trabajos para la elaboración del Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica.

Twitter: @bernardomariale

e-mail: bmarialeon@hotmail.com



*specialized in measuring impunity. 68.2% of the population considers insecurity as the main problem that afflicts the country, followed by unemployment with 36.4% and health with 36.2%; meanwhile, the black figure and impunity are above 90%. The work of Master in Law Bernardo León presents an exhaustive and integral proposal for reforms to the Constitution and secondary legislation on security and justice, in order to meet two prevailing citizen demands: improve security and eradicate impunity.*

#### *Keywords*

*Investigation, impunity, security, justice, civic, district/prosecutor attorney, reforms, Constitution.*

### **Presentación**

La obra “Por un Sistema Acusatorio Eficaz: Reforma Policial, Investigación del Delito y Principio Acusatorio” de Bernardo León, es un trabajo integral y de ambiciosa confección normativa que abarca modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a leyes secundarias, tres de ellas susceptibles de modificaciones y cuatro de nueva creación; juntas hacen un total de siete leyes secundarias susceptibles de ser reformadas o creadas. La obra se compone de dos tomos: Tomo I. “Reforma Constitucional” y Tomo II “Reformas Legales”, y responde a dos grandes demandas que la sociedad clama: seguridad y no impunidad.

El trabajo es el resultado de la investigación y estudio que el autor ha realizado por más de dos décadas sobre los temas de seguridad, reforma policial y sistema de justicia penal; se nutre además de experiencias recientes respecto de la aplicación de buenas prácticas en algunos municipios y entidades federativas del país que han iniciado con la transformación de sus instituciones policiales, sus atribuciones y la interacción de estas con las fiscalías generales de justicia en las entidades federativas respectivas, lo que al parecer empieza a tener un impacto positivo con resultados alentadores. La obra plantea:

- Fortalecer sustancialmente la investigación del delito;
- Eliminar definitivamente las reminiscencias del sistema inquisitivo en el proceso penal, desplegando el principio acusatorio; y
- Fortalecer la prevención focalizada del delito a través de la justicia cívica y de la justicia restaurativa.

Para ello, el autor pone en contexto, a través de datos duros, la crisis que en materia de incidencia delictiva e impunidad atraviesa el país; y plantea la posibilidad de atenderlos de mejor manera con una nueva confección normativa nacional.

El primer tomo de la obra contiene la propuesta de reformas al texto constitucional y el segundo contiene las reformas a la legislación secundaria. Ambos reparten los temas clave susceptibles de ser modificados en apartados que están precedidos de una exposición de motivos general por cada tomo. El Tomo I, correspondiente a la reforma constitucional, se distribuye en cuatro apartados que tratan los siguientes aspectos: a) Fortalecimiento de la investigación del delito; b) Fortalecimiento del sistema acusatorio y depuración de reminiscencias del sistema inquisitivo; c) Fortalecimiento de la prevención focalizada del delito a través de la justicia cívica y de las medidas para restituir la convivencia cotidiana; y d) Reordenación y consolidación. Finalmente, presenta el texto de decreto por el que se reforman quince artículos: 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 23, 73, 107, 110, 111, 115, 119 y 123. El Tomo II, que corresponde a las reformas de leyes secundarias, se distribuye en siete apartados que atienden a cada una de las leyes susceptibles de reformar o crear; cada apartado se presenta como decreto con el texto de reforma o creación, respectivamente. Las leyes que se crean son: a) Ley Nacional de Investigación del Delito, b) Ley Orgánica de la Agencia Federal de Investigación Criminal; c) Código Procesal Penal para los Estados Unidos Mexicanos; y d) Ley General de Justicia Cívica; por su parte, las leyes en las que se reforman, adicionan o derogan diversas disposiciones son: e) Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, f) Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal; y g) Ley de Coordinación Fiscal.

Dado el extenso contenido de la obra del Maestro Bernardo León, la presente reseña destaca el contexto que presenta el autor respecto a la crisis de seguridad e impunidad en la que se encuentra nuestro país, y algunos de los aspectos trascendentales de la reforma constitucional que propone para atenderla. En lo que respecta a las reformas o creación de legislación secundaria que conforman el proyecto del Maestro León Olea, sólo quedan enunciadas en esta introducción.

## **I. Contexto**

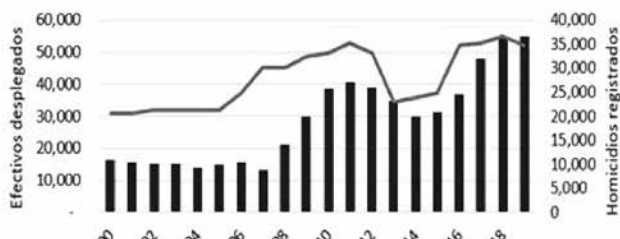
En los últimos años, la crisis de inseguridad en México se ha agudizado. Todo indica que la situación empeora de manera sostenida de acuerdo con los datos que cada año reporta el INEGI (ENVIPE 2020)<sup>1</sup>. En su más reciente reporte, la ENVIPE muestra que la seguridad es el principal tema que preocupa a la ciudadanía; por ejemplo, el 68.2% de la población considera a la inseguridad como el principal problema que aqueja al país, seguido del desempleo con 36.4% y la salud 36.2%; la percepción de inseguridad que tienen las personas respecto a su colonia, municipio y entidad federativa se ubica en 78.6%. Por su parte, el costo a consecuencia de la inseguridad y el delito en hogares en 2019 representó un monto de 282.1 mil millones de pesos, es decir 1.53% del PIB.

Sobre incidencia delictiva, el autor nos señala que, en 2018, año que consideró en el periodo que elaboró la propuesta, la ENVIPE calculó que en ese año se cometieron alrededor de 33 millones de delitos (en 2019: 30.23 millones de delitos). Asimismo, remarca el agravamiento del problema de inseguridad señalando las cifras de homicidios intencionales y nos muestra que, mientras que en el año 2000 se cometieron poco menos de 11 mil homicidios, para el año 2018 la cifra llegó casi a los 37 mil, lo que representó un incremento en la tasa de homicidio de 10.9 a 29.3 víctimas por cada 100 mil habitantes. Para poner en perspectiva la gravedad de dicha cifra, el autor nos indica que *en 2019 la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, señaló a América Latina como la región con más altos índices de violencia homicida en el mundo, con una tasa de 25.9 homicidios por cada 100 mil habitantes. En otras palabras, en la región con el problema más serio de violencia homicida, nuestro país se ubica poco más de 3 puntos porcentuales por encima de la media regional.* Así, los registros de violencia, muestran que esta no cede terreno y se mantiene pese al despliegue de casi 100 mil elementos de la Guardia Nacional y a la desmovilización social y confinamiento ocasionados por la emergencia sanitaria en 2020.

Para atender el problema de la inseguridad es fundamental comprender qué factores influyen y cómo se originan las conductas que atentan contra las personas y sus bienes y prevenir dichas conductas. Como menciona el autor, los detonantes de estas pueden ser atribuidos a diversos factores demográficos, económicos y sociales, todos ellos aparentemente lejos del alcance del Sistema de Justicia Penal (SJP); esto es, de policías, ministerios públicos, defensores, jueces y de la propia ejecución de sanciones. Sin embargo, nos señala que uno de los factores que en mayor medida contribuyen a que este fenómeno no se resuelva y siga agravándose es la “impunidad”; es decir, la incapacidad del SJP para investigar los hechos delictivos, ubicar a los responsables, generar evidencia que los inculpe, procesarlos debidamente y, en su caso, sancionarlos de acuerdo con lo establecido en la ley.

El autor nos habla sobre cómo, en las últimas décadas, distintos analistas han propuesto sólidas metodologías para calcular la dimensión del problema de impunidad en el SJP. Por ejemplo, el doctor Guillermo Zepeda Lecuona, quien plantea una metodología que toma como base el número de delitos cometidos (calculados por la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, ENVIPE), y lo compara contra el número de denuncias procedentes ante el Ministerio Público que fueron procesadas ante un juez y que terminaron en una sentencia condenatoria. Siguiendo este cálculo, la tasa de impunidad a nivel nacional sería del 99.89% (ver Figura 1); es decir, la probabilidad de que un criminal sea procesado y sancionado por haber cometido un delito es apenas poco más del 0.1%.

**Figura 1**  
Despliegue de la SEDENA y homicidios a nivel nacional



Elaboración: Bernardo León Olea

El autor, de manera complementaria y siguiendo el método del doctor Zepeda Lecuona para el cálculo de la probabilidad de esclarecimiento del delito que parte de la comparación entre los delitos declarados, la cifra negra (proporción de delitos no denunciados) y las estadísticas de resolución de asuntos que llegan a conocimiento del Ministerio Público (como lo reportan las propias Procuradurías y Fiscalías del país), refiere que, de acuerdo con el NEGI, la cifra negra en 2019 fue del 93.2%; es decir, solo el 6.8% de los delitos ocurridos se denunciaron e integraron en una carpeta de investigación. Ahora bien, de dicha minoría de asuntos que fueron investigados, solo el 19.4% se resolvió de forma efectiva. En este sentido, la probabilidad de que un delito se denuncie, después se integre en una carpeta de investigación y posteriormente se resuelva de forma efectiva, es apenas del 1.3%.

El autor también nos presenta la medición de impunidad que hacen organizaciones de la sociedad civil especializadas, como México Evalúa que propone un enfoque distinto de Índice de Impunidad. A diferencia de la medición descrita por Zepeda Lecuona -nos señala el autor- este índice se enfoca exclusivamente en identificar la impunidad directa, entendida como la capacidad que tiene la autoridad de procesar efectivamente los hechos que son de su conocimiento (denuncias integradas en carpetas de investigación), y no toma en cuenta el segmento de delitos ocurridos que no se denunciaron (cifra negra). En este sentido, vale la pena resaltar que, en la lógica del sistema acusatorio, en este cálculo se contemplan como respuestas efectivas no solo las sentencias condenatorias, sino también las salidas alternativas y anticipadas previstas por la legislación. Por otro lado, se desestiman los casos donde hubo sobreseimiento o no ejercicio de la acción penal. En esta metodología, el índice se expresa en la forma de un porcentaje; mientras mayor sea dicho porcentaje, mayor será la impunidad, lo que implica que hubo un mayor número de casos en los que el SJP no logró ofrecer una respuesta efectiva. Este índice también evidencia

un elevado nivel de impunidad en el país, con una media nacional de 96.14%; es decir, del total de casos conocidos por las autoridades de procuración de justicia, solo se ofreció una salida efectiva en menos de 4%.

En varias de las entidades mejor evaluadas, la menor impunidad se explica por el uso intensivo de acuerdos reparatorios en sede ministerial y del archivo temporal. Lo primero, sin ser necesariamente negativo, podría indicar una concentración excesiva de recursos en delitos no graves (por ejemplo, patrimoniales no violentos o delitos culposos). Adicionalmente, estos asuntos tienen la peculiaridad de resolverse sin sanción judicial, lo cual puede abrir oportunidades para la corrupción o discrecionalidad en dicha función, desvirtuando su función reparatoria para las víctimas. Por otra parte, el uso del archivo temporal tampoco resulta un indicador negativo en sí mismo; pero resulta preocupante que a nivel nacional únicamente el 3.7% de estas investigaciones se reactivan. En este sentido, el archivo temporal podría estar señalizando una falsa noción de eficiencia en la resolución de asuntos en sede ministerial, sin ofrecer realmente acceso a la justicia para las víctimas. Finalmente, siguiendo el mismo método de cálculo, pero aplicado a los asuntos conocidos y procesados por la Fiscalía General de la República, el índice de impunidad federal no difiere significativamente del fuero común: la impunidad se ubicó en 94.6%

Bernardo León sostiene que los factores sociales de la inseguridad se resolverán con políticas de esa índole; pero el crecimiento exponencial de la criminalidad solo se explica en el marco de un SJP débil que permite niveles exageradamente altos de impunidad; y, por ello, es fundamental darle orden conceptual, legal, presupuestario y administrativo. Resulta evidente –señala el autor– que con una posibilidad tan baja de que una persona que comete delitos sea procesada y sancionada por el sistema de seguridad pública y justicia penal, el incentivo que tienen los individuos para ingresar a las filas de la delincuencia y cometer ilícitos de mayor gravedad e impacto es muy alto. La impunidad genera un estímulo importante para integrar nuevos reclutas a las filas de la delincuencia.

## **II. Cobertura, capacidades y facultades para enfrentar al crimen**

De acuerdo con la cifra de 33 millones de delitos que se cometen al año, y considerando, como lo hace el autor, que cada persona que delinque puede cometer varios delitos, es muy probable que estemos frente a un número menor de personas responsables de cometerlos que el número de delitos en sí, y la cifra más cercana a la realidad de personas que cometen delitos se ubique entre 600 mil y 800 mil, lo que equivale a menos del 1% de la población. En ese contexto, el autor nos indica la capacidad –en número de personas– de las diversas agencias del Estado encargadas de atender la incidencia delictiva. De acuerdo con

el INEGI,<sup>2</sup> se muestra que en 2018 el SJP contaba con 184,443 policías estatales, 153,414 policías municipales y 10,237 policías estatales ministeriales; 12,036 agentes y fiscales del Ministerio Público; 4,216 defensores públicos, 1,563 jueces penales, 38,494 espacios (camas útiles) en Centros Penitenciarios Federales y 181,432 espacios (camas útiles) en los Centros Penitenciarios Estatales, sin contar con todos aquellos delinquentes que no necesariamente reciban como sentencia la privación de la libertad. La reflexión a la que llevan estos datos que el autor presenta es que, de acuerdo con el número de posibles personas que delinquen y de personas que forman parte de las agencias del Estado para atenderlos, existe la posibilidad de abatir un número mucho mayor de delitos si se investiga y procesa adecuadamente a las personas que los cometen, y consecuentemente se llega a sentencias condenatorias en mayor medida. Entonces, quizás la falla no sea del todo atribuible al número de personas con las que cuenta el Estado para atender la demanda ciudadana de seguridad y no impunidad.

De acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen (UNODC), México tenía en 2015 (año más reciente con la mayor disponibilidad de datos para la comparación internacional) una tasa de 333.99 policías por cada 100,000 habitantes. El autor llama la atención respecto a que la tasa de personal policial en México es superior a países con mejores condiciones de seguridad, tales como Francia, Alemania y Reino Unido. Lo anterior no necesariamente implica que México ya cuenta con la cantidad suficiente de policías para atender la seguridad; más bien, esto abre la discusión acerca del tipo de facultades, competencias, relaciones institucionales y condiciones generales de trabajo que tienen las corporaciones policiales en otros países; de manera tal que, aun en una cantidad proporcionalmente menor, son más efectivas para garantizar la seguridad. En el mismo sentido, México tiene una tasa de 7.3 funcionarios de procuración de justicia por cada 100,000 habitantes, lo cual lo ubica por debajo de media tabla en la lista de países evaluados. Nuevamente llama la atención respecto al hecho de que esta tasa sea mayor que la de países como Italia, Chile, Austria y España, lo cual lleva a replantear no solo las necesidades de reclutamiento, sino también de funciones, competencias y ámbitos de responsabilidad. Con estos datos, lo que nos pone en evidencia el autor es que tener suficiente cobertura no basta, también es importante que cada institución tenga las facultades legales necesarias para que la expectativa que espera la sociedad de su trabajo se cumpla.

### **III. El gran pendiente: abatir la impunidad**

El trabajo de iniciativa de reforma constitucional y la nueva legislación secundaria que complementan el paquete legislativo que el autor entrega, tiene el objetivo fundamental de dotar de las herramientas y la

claridad legal y presupuestal de que carecen las policías, el ministerio, público, la defensoría pública y privada, las víctimas, ofendidos e imputados, la autoridad jurisdiccional y la justicia cívica para abatir el problema de la impunidad a través de tres estrategias fundamentales:

Estrategia 1. Fortalecer sustancialmente la investigación del delito:

- a. Desformalizando el inicio de la investigación, eliminando restricciones innecesarias para llevar a cabo esta tarea, regulando las actuaciones de la misma, y robusteciendo el control judicial sobre los actos de molestia;
- b. Facultando y profesionalizando a las policías para llevar a cabo con efectividad esta tarea;
- c. Estableciendo la formación, certificación y control de los mandos policiales, el salario policial homologado y los derechos laborales de los policías;
- d. Reformulando la lógica del proceso previo a la acusación en delitos de delincuencia organizada;
- e. Estableciendo las contribuciones y aportaciones de cada ámbito de gobierno a la profesionalización de las policías;
- f. Actualizando las tareas de investigación de las policías municipales, estatales, la agencia federal de investigación criminal y el auxilio subsidiario de la Guardia Nacional;
- g. Afinando las tareas de dirección de la investigación por parte del Ministerio Público, evitando cuellos de botella y fortaleciendo su papel jurídico y acusatorio en el sistema; y
- h. Regulando las actuaciones judiciales preliminares a la acusación cuando las personas hayan sido detenidas en flagrancia o por caso urgente.

Estrategia 2. Eliminar definitivamente las reminiscencias del Sistema Inquisitivo en el proceso penal desplegando el Principio Acusatorio:

- a. Estableciendo a la acusación como condición *sine qua non* del inicio del proceso penal y como condición necesaria para librar órdenes de aprehensión o de presentación como formas de conducción al proceso;
- b. Instaurando con claridad la centralidad del juicio oral como el centro del proceso ordinario y como derecho del acusado;
- c. Aclarando el papel de las salidas alternas y formas de terminación anticipada no solo como formas de “descompresión” del sistema sino como herramientas de la “justicia restaurativa” bajo control y supervisión judicial;
- d. Aclarando el sentido práctico del derecho a la presunción de inocencia, el papel de las medidas cautelares y la prisión

- preventiva, para evitar la llamada “puerta giratoria”, pero también la violación de derechos de personas inocentes;
- e. Robusteciendo la autonomía no solo de las fiscalías, sino también de los fiscales del Ministerio Público federal;
  - f. Fortaleciendo la acción penal por particulares a través de la querrela; y
  - g. Instituyendo la obligación del autocontrol colegiado de los abogados privados.

Estrategia 3. Fortalecer la prevención focalizada del delito a través de la justicia cívica y de la justicia restaurativa;

- a. Regulando las facultades de los jueces cívicos; y
- b. Estableciendo un sistema de justicia restaurativa en dicha instancia, fortaleciendo sus competencias de prevención del delito.

#### **IV. Las propuestas de reforma constitucional**

La presente reseña se centra en los cambios legislativos que el autor plantea realizar a la Constitución. A continuación, se destacan algunos de los temas y la reflexión en torno a ellos que realiza el autor y que son susceptibles de modificación, como lo plantea en la propuesta de reforma constitucional que integra su proyecto legislativo. Primero se subraya la reflexión en torno a los temas más destacables; se dividió el texto en los dos apartados: A. Fortalecimiento de la investigación del delito y B. Fortalecimiento de la prevención focalizada del delito a través de la justicia cívica y de las medidas para restituir la convivencia cotidiana; y posteriormente se presenta una tabla (Anexo 1) del texto constitucional vigente y la propuesta de reforma que se propone.

##### **A. Fortalecimiento de la investigación del delito**

Una de las partes o fases del sistema de justicia que influye, como menciona el autor, con el incremento de la impunidad es la investigación. Esta es la fase más débil del SJP y donde se tienen más áreas de oportunidad.

- a) Policía profesional, capacitada y financiada (artículos 21, 115 y 123)
  - i. Carrera Policial basada en méritos y desempeño, no en jerarquía. Nos señala que la carrera policial –diseñada como si fueran batallones militares– está articulada como un sistema terciario que premia la jerarquía y el tamaño de las corporaciones, en lugar del mérito y el desempeño; en la práctica anula las posibilidades de crecimiento.



- ii. Salario policial homologado y derechos laborales. Los salarios de los policías siguen siendo muy bajos; el 36% de los policías estatales<sup>3</sup> y el 60% de los policías municipales<sup>4</sup> reportó un sueldo mensual menor a \$10,000.00. Adicionalmente, la organización Causa en Común documentó que solo el 61% de los policías cuenta con seguridad social, y únicamente el 29% tiene prestaciones de gastos funerarios. La misma organización documenta que los policías, frecuentemente, tienen que pagar de su bolsillo para contar con material de trabajo. Por ejemplo, el 51% de los policías ha pagado por su cuenta para tener calzado o botas; el 44% ha pagado por fornituras, y el 42% ha tenido que pagar por su uniforme.<sup>5</sup>
- iii. Academia nacional para mandos policiales. La profesionalización, la capacitación y el control sobre las policías es fundamental. El Sistema Nacional de Seguridad Pública desarrolló los exámenes de control y confianza para poder garantizar la honradez e integridad de los policías; sin embargo, no se ha desarrollado un verdadero, obligatorio y robusto sistema de selección, nombramiento, capacitación y control de los mandos policiales, en quienes recae, día a día, las decisiones operativas y el control del personal. Por ello, la iniciativa propone la creación de una academia nacional para mandos policiales, con el objeto de seleccionarlos, capacitarlos, certificarlos, actualizarlos y mantener un control de su integridad y competencia; de tal manera que un universo certificado y capaz de mandos policiales, con habilidades de liderazgo, puedan, por mérito y en igualdad de circunstancias, acceder a los puestos jerárquicos de las policías municipales, estatales y federales.

b) Facultades plenas de investigación para las policías y control judicial Aunque la profesionalización de las policías es condición *sine qua non* para abatir la impunidad, igualmente importante es dotarlas de las facultades de investigación necesarias para garantizar su eficacia en esta tarea. La responsabilidad de combatir la impunidad, por parte de las policías, debe estar estrechamente relacionada con las facultades y los controles necesarios para asumir plena y responsablemente esta facultad. La nueva Ley Nacional de Investigación del Delito, que el autor propone como parte de este paquete legislativo, regula las tareas de investigación y los controles necesarios para llevar a cabo esta tarea por parte de las policías y el Ministerio Público; sin embargo, es necesario ajustar el artículo 16 y 21 constitucionales, no solo para afianzar la garantía de control judicial sobre los actos de molestia que genera la investigación del delito, sino también para hacer más eficaces y accesibles las técnicas de investigación en el combate a la impunidad. Por ello, la reforma propone:

- i. Eliminar la conducción y mando del Ministerio Público. Sobre el mando y conducción del Ministerio Público en la investigación criminal, el autor nos menciona que la lógica de la investigación material y la lógica de la acción penal requieren habilidades distintas. Y aunque al final la meta común es abatir la impunidad, los objetivos de cada una son distintos: para el investigador la meta es descubrir la verdad de los hechos y acumular la evidencia que lo pruebe; mientras que para el Ministerio Público (titular de la acción penal pública) el objetivo es que, ante el juez, dicha evidencia transforme la verdad de los hechos en verdad jurídica, a través de la prueba y los alegatos que puedan conducir a la condena. El inciso a) de la fracción IV del Apartado A del artículo 88 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública exige que para ser policía investigador se deberá acreditar que se ha concluido la “enseñanza superior o equivalente”, sin mencionar alguna especialidad en particular, básicamente porque las habilidades de “investigación” son distintas de las habilidades de “litigación”. Las primeras pueden ser de distinta índole, mientras que las segundas son exclusivamente para peritos en derecho.

El autor explica que desde que la figura del Ministerio Público se elevó a rango constitucional y se le otorgó el monopolio de la acción penal pública, se señaló que la persecución de los delitos es responsabilidad de este; y se añadía a la policía judicial (ahora ministerial o investigadora), siempre bajo la autoridad y mando del propio Ministerio Público. Con el paso de los años, el artículo 21 se ha reformado en diversas ocasiones. En 1996 se modificó la fórmula para añadir la palabra “investigación” previo a la “persecución” y en lugar de autoridad y mando sobre la “policía judicial” se estableció que quien investiga es el Ministerio Público y que la policía que esté bajo su autoridad y mando inmediato solamente lo auxiliará. Para la reforma de 2008, nuevamente se modificó la fórmula, señalando que la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a “las policías”; es decir, a todas las policías, no solamente aquellas que se encuentran en la estructura orgánica de las fiscalías o procuradurías, sino también a aquellas que están en las instituciones policiales. No obstante, esta reforma de la primera frase del artículo 21, la segunda frase establece que en su función de investigación del delito las policías deben estar “bajo la conducción y mando” del Ministerio Público. Del primer párrafo del artículo 21 se debe entender que al Ministerio Público le corresponde investigar los delitos por sí mismo; pero en el caso de que lo haga la policía (cualquier policía), deberá

conducirla y mandarla. Por lo tanto, el Ministerio Público tiene una doble función en la investigación: llevarla a cabo por sí mismo y/o dirigir la que haga la policía. Sin embargo, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública no exige que el Ministerio Público tenga habilidades de investigador, que como se ha señalado, son distintas a las de licenciado en derecho, que sí le exige la ley.

La cuestión de fondo, nos dice el autor, tiene que ver con la eficacia de la investigación y con la especialidad de cada funcionario. En el esquema actual, las policías locales –que tienen mayor contacto con los delitos y las víctimas– se inhiben de recibir denuncias y de investigar delitos porque no hay un proceso cierto ni claridad sobre el significado operativo de la “conducción y mando”. Sin embargo, esto se ha intentado resolver en algunas entidades federativas a través de “oficios de investigación” o convenios muy puntuales sobre hechos o denuncias que conozca el MP o la policía, lo cual –a todas luces– resulta insuficiente.

La policía municipal conoce de una gran cantidad de hechos y recibe noticias de delitos que por diversas razones no se denuncian; sin embargo, esta información y estos hechos son parte del análisis delictivo de las policías, que utilizan para evaluar la criminalidad en su zona de competencia. Este es un proceso que acumula gran información y tiene el potencial de detonar investigaciones delictivas, de acotar la actuación de las personas que están cometiendo delitos y, sobre todo, de generar evidencia sobre determinadas personas para que puedan ser procesadas. Sin embargo, en la medida que la policía no tiene denuncias “formales” ni oficios de investigación de hechos que no se han denunciado “formalmente”, entonces la información de la policía deja de tener la eficacia. En este sentido, no es solamente “mejorar” la conducción y mando sino liberar la capacidad de investigación de la policía, sin el “cuello de botella” que implica la intermediación del Ministerio Público en la investigación. Esto es muy visible en los delitos del fuero común; pero en los delitos federales, especialmente en los de delincuencia organizada, puede ser más dramático que las policías federales u otras dependencias de gobierno tengan información sensible sobre delitos federales y tengan que “denunciarlos” o “querrellarse” para que se inicie una investigación por parte del Ministerio Público, cuando estas agencias podrían llevar a cabo la investigación de principio a fin.

Para que se hagan más investigaciones y sean más eficaces resulta fundamental ampliar la capacidad de las policías, para

llevar a cabo este proceso sin la “conducción y mando” del Ministerio Público. Esto no implica que el Ministerio Público esté atado de manos y no pueda –además de dirigir la investigación– solicitar documentos, ordenar diligencias o entrevistar testigos; lo que quiere decir es que su función más importante es el ejercicio de la acción penal, mientras que para las policías su función fundamental es la investigación del delito y todo lo que ello implica.

Por ello, la iniciativa de Bernardo León propone no solo eliminar la “conducción y mando” –porque daña la eficacia y la cobertura de la investigación– sino también refuerza la necesaria autonomía del Ministerio Público, al dejar de formar parte del Sistema Nacional de Seguridad Pública, como tampoco lo son los poderes judiciales locales y federal. Como lo señala el autor, en su Exposición de Motivos, el Artículo 21 Constitucional se enfocaría a la garantía de seguridad pública, que incluye la investigación de los delitos; y la función del Ministerio Público estaría regulada en la reforma a los artículos 17 y 102 constitucionales. Por ello, se propone que –en un nuevo inciso d) de un nuevo Apartado B del artículo 21 Constitucional– se establezcan con claridad las facultades de las policías.

- ii. Actos de molestia, técnicas de investigación y control judicial. El autor refiere que una policía profesional, bien capacitada, pagada y certificada, con mandos formados y supervisados en la academia nacional y –sobre todo– con la responsabilidad de la investigación de los delitos, debe poder solicitar directamente ante la autoridad jurisdiccional, sin intermediación del Ministerio Público, órdenes de cateo, con el fin de llevar a cabo exitosamente sus investigaciones. De otra manera, el “cuello de botella” se mantendría en detrimento de las investigaciones y de su efectividad; por ello, se establece en la reforma que la autoridad judicial solo podrá expedirlo a solicitud de la Policía o el Ministerio Público.

En la misma lógica de esta propuesta de reformas, la intervención de comunicaciones es una técnica de investigación que añade una gran eficacia a la investigación de los delitos. En esta época, donde la tecnología y las comunicaciones son una herramienta fundamental del delito, es imprescindible –con los controles judiciales debidos– que las policías (capacitadas, bien pagadas, especializadas, certificadas y con mandos preparados), además del Ministerio Público, puedan, con el control judicial debido, solicitar el acto de molestia de intervención de comunicaciones. En este sentido, la redacción actual obliga a que solamente la “autoridad judicial federal”

pueda autorizar dicho acto de molestia y que solamente la pueda solicitar la “autoridad federal que faculte la ley” o “el titular del Ministerio Público de la entidad federativa”, lo que genera una enorme restricción y “cuello de botella” a la eficacia de las investigaciones.

Nuevamente es fundamental –para que los investigadores puedan utilizar esta técnica de investigación– que la autoridad judicial del fuero común también pueda, en los casos que le competan, revisar la pertinencia de la medida y autorizarla; lo que además de la eficacia garantiza la protección de los derechos individuales en la investigación y en el proceso. En el mismo sentido de los numerales anteriores, se mantiene el control judicial de dichas intervenciones y se obliga a las policías –al igual que al Ministerio Público– a tener un registro fehaciente de las comunicaciones entre jueces, policías y Ministerio Público y sujetarse a las reglas establecidas para la intervención, con el fin de evitar que carezcan de valor probatorio. Finalmente, cabe mencionar que el párrafo referente a la inviolabilidad de las comunicaciones privadas y el que aclara que dichas intervenciones deben ajustarse a la ley permiten dejar claro que, en caso contrario, carecerán de todo valor probatorio. Esta disposición, sumada a lo establecido en la fracción IX del Apartado A del Artículo 20 Constitucional, son la garantía más importante del uso adecuado de esta técnica de investigación.

- iii. Facilitar el inicio de la investigación: La denuncia formal, reminiscencia del sistema inquisitivo y principal causa de la impunidad (Artículos 16 y 19 Constitucionales). La cifra negra nos muestra la poca confianza de las personas que son víctimas de una conducta delictiva y no denuncian el hecho ante las autoridades. El autor nos señala que la primera y mayor causa de impunidad en nuestro país es justamente el sistema de denuncia que ofrece el SJP a las víctimas. De acuerdo con el INEGI, los motivos que tienen las víctimas para no denunciar son: “pérdida de tiempo”, “desconfianza de la autoridad”, “trámites largos y difíciles”, “actitud hostil de la autoridad” y “miedo a que los extorsionaran”; son las razones que expresa el 63% para aceptar con resignación la impunidad de su victimario y la ausencia de justicia, con tal de no tener que ir a una agencia del Ministerio Público para llevar a cabo ese trámite.

Paradójicamente, afirma el autor, que aun cuando la llamada “cifra negra” es tan alta, las policías (en particular las municipales) tienen conocimiento –por vías distintas a la denuncia– de un número mucho mayor de delitos debido a sus

funciones de patrullaje y vigilancia, de primer respondiente y en general a su contacto cotidiano con la sociedad; sin embargo, a pesar del conocimiento de los hechos delictivos de las víctimas e incluso en muchas ocasiones de los perpetradores del delito, el hecho de que la víctima decida no ir al Ministerio Público a denunciar o a ratificar su denuncia, impide que el hecho se investigue, quedando en la impunidad. En realidad, el CNPP –en su artículo 211– establece que la investigación de un delito puede iniciar por una denuncia, por una querrela o por un requisito equivalente, sin mayores especificaciones, y en el artículo 221 señala dos formas de inicio de la investigación distintas a la denuncia o a la querrela: a) la investigación de delitos que se persigan de oficio –es decir sin la necesidad de una denuncia– y b) la investigación de informaciones anónimas sobre la posible comisión de un delito. Incluso en la segunda frase del primer párrafo de artículo 221 ordena que: “El Ministerio Público y la Policía están obligados a proceder sin mayores requisitos a la investigación de los hechos de los que tengan noticia.” Adicionalmente, el artículo 132 del mismo CNPP y el 77 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública obligan a las policías a recibir denuncias y a llevar a cabo actos de investigación para constatar las informaciones anónimas de hechos posiblemente delictivos:

*Para los efectos del presente Código, el Policía tendrá las siguientes obligaciones:*

- I. *Recibir las denuncias sobre hechos que puedan ser constitutivos de delito e informar al Ministerio Público por cualquier medio y de forma inmediata de las diligencias practicadas;*
- II. *Recibir denuncias anónimas e inmediatamente hacerlo del conocimiento del Ministerio Público a efecto de que éste coordine la investigación;*

Por su parte, el artículo 223 del Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) determina la forma y el contenido de la denuncia, señalando que:

*La denuncia podrá formularse por cualquier medio y deberá contener, salvo los casos de denuncia anónima o reserva de identidad, la identificación del denunciante, su domicilio, la narración circunstanciada del hecho, la indicación de quién o quiénes lo habrían cometido y de las personas que lo hayan presenciado o que tengan noticia de él y todo cuanto le constare al denunciante. En el caso de que la denuncia se haga en forma oral, se levantará*

*un registro en presencia del denunciante, quien previa lectura que se haga de la misma, lo firmará junto con el servidor público que la reciba. La denuncia escrita será firmada por el denunciante. En ambos casos, si el denunciante no pudiere firmar, estampará su huella digital, previa lectura que se le haga de la misma.*

Finalmente, los artículos 109, 131 (fracción II) y 132 (fracción XII) del CNPP y 77 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como la Ley General de Atención a Víctimas, obligan a las policías y a los ministerios públicos a atender a las víctimas, prestar atención y auxilio inmediato, informarles sus derechos, procurar atención médica y psicológica y a protegerlos en general. Considerando la normatividad que regula la denuncia como “noticia criminal”, la atención a víctimas y el inicio de la investigación del delito, los 28 millones de víctimas que hay en el país no deberían tener –al menos en principio– ningún problema en presentar denuncias de una manera sencilla, rápida y humana ante las policías o el Ministerio Público y, por lo mismo, la cifra negra no debería ser tan alta. Sin embargo, la misma legislación establece diferentes requisitos y restricciones adicionales que complican el trámite de la denuncia, genera omisiones y prácticas en las policías y las fiscalías (algunas por interpretaciones equivocadas de la legislación) que la inhiben, desincentivando a víctimas u ofendidos o incluso testigos e informantes para dar noticia a la autoridad de hechos posiblemente delictuosos, provocando una cifra negra superior al 93% y con ello una gran impunidad.

a. Requisitos de procedibilidad en el modelo inquisitivo y su reforma en el modelo acusatorio.

Después de la reforma de 2008 en materia de seguridad y justicia, el Artículo 21 Constitucional le otorga al Ministerio Público la facultad de investigación de los delitos y también a las policías; sin embargo, aclara que estas solo podrán investigar bajo la conducción y mando de aquel. En la primera parte del segundo párrafo, además, le otorga la facultad de ejercer la acción penal ante los tribunales. Estas dos disposiciones implican que, aun cuando las policías reciban denuncias o hagan diligencias iniciales de investigación, deban informar al Ministerio Público de inmediato para que este disponga la ruta que seguirá la denuncia. Por su parte, el Artículo 16 Constitucional señala en su tercer párrafo que: “No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito...”. Bajo esta premisa, a pesar de que dicha disposición constitucional las restringe a “requisitos de procedibilidad” exclusivamente, para solicitar una orden de aprehensión, se ha interpretado por la doctrina, la

costumbre, las defensorías, el Ministerio Público y los tribunales como necesarias para iniciar una investigación, por lo que de no cumplirse es casi imposible que inicie la investigación.

Ahora bien, aunque la legislación secundaria (CNPP y códigos penales estatales) establece –en algunos casos– a los delitos que serán “perseguidos” por querrela y otros por oficio, no está claro si en los de oficio basta con que se denuncie ante la policía. Al parecer no es suficiente con denunciar ante la policía. En este sentido, el requisito de la denuncia por parte de la víctima u ofendido se vuelve condición *sine qua non* para que proceda una orden de aprehensión o se ratifique la legalidad de una detención y el Ministerio Público tiene que estar seguro y poder probar ante un juez que dicho requisito efectivamente se llevó a cabo. Bajo esta premisa, en los pocos casos en que las policías que no dependen de las instituciones de procuración de justicia, se deciden a ejercer su obligación de recibir denuncias tienen que informar a las víctimas que el Ministerio Público revisará que la denuncia cumpla todos los requisitos establecidos en la ley y determinará su procedencia. En todo caso, será necesario que la ratifique y que ofrezca todas las pruebas que posea. En el mismo sentido, cuando hay una detención en flagrancia, el policía pondrá a disposición del Ministerio Público a la persona detenida, pero el MP en virtud del propio artículo 308 del CNPP deberá verificar el requisito de procedibilidad –especialmente la denuncia–, lo que implica no solo que el policía haya recibido la denuncia, si fue el caso, sino que la víctima u ofendido, o los testigos, ratifiquen su denuncia en sede ministerial.

En muchísimos casos la víctima se niega a denunciar y a ratificar la denuncia, lo que permite al Ministerio Público decretar la libertad, provocando la llamada “puerta giratoria”, aun cuando pudieran ser delitos “perseguidos de oficio”. En este contexto, aunque a partir de la reforma constitucional de 2008 y de la expedición del CNPP –que ampliaron a las policías la obligación de recibir denuncias y aligeraron el proceso para facilitarlos en favor de los denunciantes– el problema de los “requisitos de procedibilidad” y, por lo tanto, la exigencia (no prevista en la ley) de la ratificación de la denuncia y los trámites que ello conlleva, inhiben al 40% de las víctimas para que presenten su denuncia.

En la Ley Nacional de Investigación del Delito, que acompaña a esta iniciativa de reforma constitucional y secundaria que nos entrega el maestro Bernardo León, se resuelven estas restricciones, facilitando la presentación de las denuncias ante la policía (*in situ* o en las estaciones de policía), eliminando la ratificación de la misma y los llamados “requisitos de procedibilidad” para iniciar una investigación, porque responden al antiguo Sistema Inquisitivo,



que en la reforma de 2008 no se corrigieron. De aprobarse la reforma que se presenta, se entenderá exclusivamente como una “noticia criminal” que permite iniciar una investigación sin mayor formalidad y con un enfoque de atención a víctimas, lo que permitirá disminuir la llamada cifra negra, mejorar la información que reciben las policías y el Ministerio Público y eliminar todos los trámites innecesarios que inhiben a las víctimas, ofendidos o testigos del delito a informar a la autoridad investigadora de esos hechos y disminuir la impunidad.

b. **Flagrancia y puesta a disposición ante el juez (artículo 16).**

Una de las cosas que fomenta más la impunidad y que agrava profundamente a la sociedad, a las víctimas y a las policías es el hecho de que las personas detenidas en flagrante delito sean liberadas por el Ministerio Público sin que el asunto llegue nunca a un juez y a una audiencia.

La famosa “puerta giratoria” inicia cuando el Ministerio Público aplica el artículo 149 del CNPP, el cual le faculta para calificar las detenciones en flagrancia y a decretar la libertad si a su criterio no se llevaron a cabo conforme a la Constitución o a la Ley. Al mismo tiempo, el artículo 140 del CNPP le permite otorgar una especie de “libertad provisional” al indiciado si el delito no amerita prisión preventiva oficiosa y no va a solicitar la prisión preventiva justificada; solo se le apercibe a la persona detenida de que no debe molestar a la víctima a riesgo de imponerle medidas de apremio. Estas disposiciones responden a lo establecido en los párrafos quinto y décimo del artículo 16 constitucional que señalan:

*Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad civil más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención.*

Y

*Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.*

Bajo este marco constitucional, el plazo de retención de 48 o 96 horas no solo es útil al Ministerio Público para abrir una carpeta de investigación, llevar a cabo algunas diligencias de

investigación y preparar la formulación de imputación, sino también para determinar la abstención de investigar, el archivo temporal, el no ejercicio de la acción penal y para llevar a cabo mecanismos alternativos que culminan en acuerdos reparatorios, que igualmente extinguen la acción penal aunque nunca llegan a un juez.

El autor refiere que esta función cuasi-jurisdiccional del Ministerio Público tiene como efecto que, según los datos de México Evalúa, más del 99% de los asuntos penales no se investiguen y nunca lleguen a un juez. Esto se traduce en lo que conocemos como “puerta giratoria”, que ocurre en sede ministerial, y que abre la posibilidad de casos de corrupción como la venta de libertades y amenazas de prisión, desvirtuando la justicia restaurativa y en general la efectividad del sistema acusatorio.

La propuesta de Bernardo León plantea reformar el párrafo quinto del artículo 16 y derogar el décimo, con el fin de garantizar que las personas detenidas en flagrancia sean puestas a disposición del juez inmediatamente después de su detención, para que la autoridad jurisdiccional en audiencia pública, oral y bajo los principios del sistema acusatorio califique la detención y solo después el Ministerio Público determine si acusará, propondrá un mecanismo alternativo o aplicará un criterio de oportunidad, pero siempre bajo el control de la autoridad jurisdiccional, lo que además puede disminuir sensiblemente las oportunidades de tortura o abusos.

El autor hace énfasis en que es, en este sentido, fundamental actualizar el derecho procesal mexicano para que la puesta a disposición de una persona detenida en flagrancia sea directamente ante el juez (como es el caso de los detenidos con orden de aprehensión) y no del Ministerio Público. De esta manera, en un plazo muy breve, el juez de control calificaría la detención y le daría vista al Ministerio Público o a la parte acusadora particular (si es que lo hay). para que promuevan la acusación, pero evitando que el propio Ministerio Público, debido a su carga de trabajo, a la gravedad del delito o en algunos casos por corrupción, pueda decretar sin control judicial la libertad de un detenido en flagrancia.

Esto permitiría otorgar mayores garantías a las personas detenidas en flagrancia y mayor seguridad al policía para evitar la “puerta giratoria”, toda vez que, mientras que actualmente el Ministerio Público puede decretar la libertad en la soledad de su oficina, en este esquema el Juez debe hacerlo en una audiencia pública con la presencia de los sujetos procesales.

Al mismo tiempo, esto permitiría eliminar el plazo de 48 horas que tiene el Ministerio Público para retener a un detenido sin

presentarlo ante el juez, y al mismo tiempo permitiría que las 72 horas de plazo constitucional fueran utilizadas para controlar la detención y decidir sobre las medidas cautelares, lo que permitiría que un imputado tuviera claridad sobre su situación jurídica en un plazo mucho menor.

Con estas medidas, la “puerta giratoria” se disminuiría sustancialmente, ya que las decisiones del juez y del Ministerio Público estarían sujetas a la publicidad de la audiencia pública, de la contradicción y –en muchos casos– de la acusación por particulares. Al mismo tiempo, permitirá robustecer los mecanismos alternativos, al contar en todos los casos con control judicial de los cuales se hablará en la reforma a los artículos 14 y 23 Constitucionales y a la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias.

B. Fortalecer la prevención focalizada del delito a través de la justicia cívica y de las medidas para restituir la convivencia cotidiana.

a) Prevalencia de conflictos en la vida cotidiana

El autor nos señala que, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU), en diciembre de 2019 poco más de un tercio de los adultos en México refirieron haber tenido algún conflicto o enfrentamiento en su vida cotidiana durante los últimos tres meses. Esta cifra es la más baja desde que se comenzó a medir este indicador en el segundo trimestre de 2016, y en general muestra una tendencia a la baja (a considerar: en la primera medición la muestra era de 51 ciudades, mientras que en la más reciente se evaluaron 70 ciudades). La dispersión de datos, sin embargo, es considerable: hay 17 ciudades en las que más del 40% de la población refirió haber sufrido conflictos o enfrentamientos, y tres de esas ciudades registran una conflictividad superior al 60%.

b) Motivos que generan conflictos o enfrentamientos

Ahora bien, en ese segmento de población (32.1%) que refirió haber tenido un conflicto en los últimos tres meses, las cuatro principales problemáticas que lo originaron tienen que ver con infracciones a ordenamientos municipales de orden público o de tránsito y vialidad: ruido (13.2%), basura tirada por vecinos (12.2%), problemas de estacionamiento (10.9%) y problemas relacionados con animales domésticos (10.1%).

Asimismo, la lista de conductas que ocasionan conflicto y que son reguladas por un ordenamiento municipal la conforman: molestias por borrachos, drogadictos y pandillas (6.8%), grafiti o pintas en su

casa (3.8%) y ambulante (3.2%). El resto de las situaciones que ocasionaron los conflictos se relacionan con el ámbito privado de la convivencia familiar o vecinal, o bien en el contacto con la autoridad.

c) ¿Quiénes están involucrados en esos conflictos?

Al evaluar el autor a ese mismo segmento de la población (32.1%) que tuvo un conflicto o enfrentamiento en los últimos meses, concluye que la conflictividad tiene una dimensión de convivencia social; los vecinos son el principal actor con quien se tiene conflicto (73.2%), seguido de desconocidos en la calle (30.9%). Lo anterior refuerza la idea de que la conflictividad que manifiesta un tercio de los mexicanos cae en el ámbito de competencia municipal, al estar directamente relacionada con conductas de convivencia social que se regulan desde los ordenamientos municipales de orden público y tránsito.

En suma, nos dice Bernardo León, la ENSU señala un problema de convivencia que afecta a cerca del 30% de la población adulta del país, con las consecuencias en materia de inseguridad y eventualmente de criminalidad que acarrearán. Asimismo, los datos de la encuesta revelan que la mayor parte de los conflictos involucran actores y situaciones que, por su naturaleza, caen dentro del ámbito de competencia de la autoridad municipal por medio de los reglamentos de orden público y tránsito y vialidad.

Está, por otra parte, toda la gama de conductas delictivas que son competencia del sistema de justicia penal, porque son susceptibles de aplicar salidas alternativas y se trata de delitos que admiten el perdón de la víctima, los culposos o los patrimoniales no violentos. Estas salidas alternativas se concretan en sede ministerial y ni siquiera llegan a una imputación ante un juez. Las fiscalías del país resuelven 237 mil de estos delitos a través de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias de acuerdo con los artículos 186 al 190 del CNPP. Lo anterior permite al Ministerio Público promover “acuerdos reparatorios” entre víctimas u ofendidos y el imputado, que una vez sancionados por el mismo Ministerio Público tienen como efecto la extinción de la acción penal. Asimismo, nos informa el autor que en lo que respecta a las sentencias condenatorias, según el INEGI, casi el 85% de los sentenciados recibieron una sentencia menor a cinco años. Es decir, la mayoría de los asuntos que sí fueron a juicio tampoco fueron los más graves, luego entonces, la mayor parte de los recursos de las procuradurías y fiscalías se ocuparon en resolver delitos de menor gravedad, ya sea por la vía de Mecanismos Alternativos o en el proceso penal en sí.

Es en este sentido que la justicia cívica es fundamental, no solo para solucionar y sancionar faltas administrativas, sino también una gama muy amplia de delitos de menor gravedad que hoy saturan al Ministerio

Público, impidiendo que se concentre en impedir que queden impunes los delitos más graves.

#### d) Justicia cívica y justicia restaurativa

Considerando la reforma a los Artículos 16, 19, 21 y 23 Constitucionales, la promoción de salidas alternas en sede ministerial desaparece como se viene haciendo hasta ahora. En el marco de la reforma que se propone, el Ministerio Público solamente podrá promover salidas alternas una vez que el asunto se haya “judicializado”; por ello, la justicia cívica toma un papel muy relevante en la solución de faltas administrativas, pero también de delitos no graves, cuando el Ministerio Público decida no ejercer acción penal.

Nos dice el autor, la justicia cívica, al igual que los “acuerdos reparatorios” y en general los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, están enfocados no solamente en procesar y castigar a quienes sean culpables de la comisión de un delito con la privación de la libertad, sino que están diseñados para “restaurar la convivencia”. Lo anterior se logra por medio de diferentes programas, como trabajo en favor de la comunidad o actividades con componentes terapéuticos, que permitan a las personas infractoras reparar el daño y modificar su conducta. Con esto se busca evitar la reincidencia y el agravamiento de la conducta.

Siguiendo esta lógica, la justicia cívica podrá –en los casos en que el Ministerio Público no ejerza acción penal– resolver los delitos no graves sin necesidad de ocupar tiempo y recursos del Sistema de Justicia Penal. Por ello, la propuesta de reformas que propone el autor es crear una legislación que sea el marco nacional para desarrollar la justicia restaurativa (a diferencia de la punitiva) en todas las infracciones administrativas y delitos de menor gravedad. Con ello se busca, al mismo tiempo, la prevención del delito, la restauración del tejido social y el desahogo de la carga de trabajo del propio Sistema de Justicia Penal.

La iniciativa modifica los Artículos 21 y 23 Constitucionales en lo referente a las faltas administrativas y establece la competencia del Juez Cívico; al mismo tiempo, en congruencia con el enfoque restaurativo, establece un mínimo de 10 y hasta 80 horas de medidas para restituir la convivencia cotidiana y prevenir el delito, para desarrollar programas y terapias que permitan a los infractores reparar el daño, pero también modificar su conducta frente a la sociedad.

En el mismo sentido, el último párrafo propone que –en los casos de delitos no graves y cuando el Ministerio Público no ejerza acción penal– el conflicto podrá solucionarse por la vía de la justicia cívica.

Esta reforma le da un sólido marco constitucional a este mecanismo, que ha probado su eficacia y que se despliega en la Ley General de

Justicia Cívica que se propone como parte del proyecto de reformas legislativas. Para ello se reforma el Artículo 23 Constitucional, a fin de incluir todo lo referente a la justicia cívica; y el contenido del Artículo 23 Constitucional vigente, que se refiere a la prohibición de que un juicio criminal tenga más de tres instancias, de que alguna persona pueda ser juzgada dos veces por el mismo delito y la práctica de absolver de la instancia, se pasan como segundo párrafo del Artículo 20 que regula el debido proceso penal.

## **Conclusión**

La obra del maestro Bernardo León es una pieza normativa de cambios profundos e integrales, abarca a la Constitución y a siete leyes secundarias, que juntas dan una nueva lógica al sistema de justicia penal y a su efectividad, siempre dentro del marco de un modelo acusatorio. Sin duda, suscitará análisis, crítica, disensos y consensos. Este breve recuento resalta algunos de los temas que el autor plantea modificar en su proyecto de reformas en el texto constitucional (Tomo I), los cuales, a su vez, se armonizan en la legislación secundaria con un paquete de reformas dentro del mismo proyecto que componen el libro (Tomo II); estas segundas no son tratadas en el presente documento.

El autor de la obra reflexiona sobre la necesidad de realizar reformas en la materia, dado que en las últimas décadas han ocurrido varias, siendo quizá la de mayor calado la realizada en 2008, ya que sentó las bases para lograr migrar de un modelo de justicia de corte inquisitivo-mixto a un modelo de corte acusatorio.

En este contexto, el autor plantea cuestionarnos si ya no es necesario hacer reformas legales y en lugar de eso profundizar y fortalecer la implementación de las reformas que ya se han aprobado, particularmente la de 2008, o si todavía es necesario insistir en reformas normativas que eliminen las restricciones que tiene el SJP para resolver el problema de fondo. La respuesta es afirmativa en ambos casos: es fundamental insistir y profundizar en todo lo positivo que ha generado la reforma de 2008 y que dio la pauta para crear un modelo acusatorio; pero al mismo tiempo es fundamental eliminar las restricciones normativas y presupuestales, que han impedido su pleno desarrollo y una disminución real, sustancial y definitiva de los niveles de impunidad.

El Sistema Acusatorio ha permitido mejoras sustanciales en el proceso penal, destacadamente, la oralidad y la publicidad de las audiencias, la presencia de los jueces en las mismas, lo que ha permitido mayor claridad en sus resoluciones, los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en sede judicial y –aunque de manera marginal– en algunos estados un mejor desempeño de policías y fiscalías. Sin embargo, como ya se ha mencionado, la impunidad

sigue siendo exageradamente alta porque las víctimas deciden no denunciar (de inicio 90% de impunidad), por el uso indiscriminado de las salidas alternas o del principio de oportunidad en sede ministerial y por la incapacidad generalizada de casi todas las fiscalías para llevar a cabo investigaciones que permitan procesos penales que protejan al inocente, procuren que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen.

El autor, quien tras una larga trayectoria de estudio, análisis comparado, disertaciones en materia de seguridad y justicia penal, así como en el ejercicio de la función pública, ha corroborado que es posible dar respuesta a la demanda ciudadana de mejorar la seguridad y combatir la impunidad, hace esta entrega de un proyecto ambicioso, exhaustivo e integral para consolidar el modelo de justicia penal eficaz y de corte acusatorio que esté a la altura de las demandas ciudadanas y que amerita que los tomadores de decisión, particularmente en el ámbito legislativo y ejecutivo, lo tomen como una herramienta para orientar el trabajo que los retos en esta materia imponen.

#### Anexo I. Reforma constitucional

<b>CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS</b>	
<b>TEXTO VIGENTE</b>	<b>PROPUESTA DE REFORMA</b>
<p>Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.</p> <p>Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.</p>	<p>Artículo 14. <b>Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.</b></p> <p>Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. <b>A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.</b></p> <p><b>Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.</b></p>

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
<p>En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.</p> <p>En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.</p>	<p><b>Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.</b></p> <p><b>Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación y asegurarán la reparación del daño, los acuerdos derivados de dichos mecanismos deberán contar siempre con la sanción del Juez.</b></p> <p>En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. <b>Nadie puede ser aprehendido por deudas de carácter puramente civil.</b></p> <p>En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.</p> <p><b>Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.</b></p> <p><b>Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.</b></p> <p><b>El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.</b></p>



<b>CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS</b>	
<b>TEXTO VIGENTE</b>	<b>PROPUESTA DE REFORMA</b>
<p>Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.</p> <p>Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.</p>	<p><b>Artículo 16. ...</b></p> <p>....</p> <p><b>La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.</b></p> <p><b>Los actos de molestia en materia penal se sujetarán a lo siguiente:</b></p> <p><b>I. Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a la disposición de la autoridad civil más cercana y ésta con la misma prontitud a la del Juez. Existirá un registro inmediato de la detención.</b></p>

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
	<p>II. Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley, se haya iniciado una investigación y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia o que de hacerlo, el indiciado pueda evadirse, la Policía o el Ministerio Público podrán, bajo su responsabilidad, llevar a cabo la detención.</p> <p>En los casos de flagrancia o urgencia el juez verificará que existan indicios de que se ha cometido un hecho que la ley señala como delito y que el detenido los cometió o participó en su comisión en cuyo caso decretará la legalidad de la detención o la libertad con las reservas de ley.</p> <p>III. En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir, a solicitud de la Policía o el Ministerio Público, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.</p> <p>IV. Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas, excepto cuando sean aportadas de forma voluntaria por alguno de los particulares que participen en ellas. El juez valorará el alcance de éstas, siempre y cuando contengan información relacionada con la comisión de un delito. En ningún caso se admitirán comunicaciones que violen el deber de confidencialidad que establezca la ley.</p>

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
<p>No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de libertad y obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión:</p> <p>La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculcado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal:</p>	<p>Exclusivamente la autoridad judicial, a petición <b>de la Policía o del Ministerio Público</b>, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.</p> <p>V. Los Poderes Judiciales contarán con jueces de control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos. Deberá existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre jueces, policías, Ministerio Público y demás autoridades competentes.</p>

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
<p>Qualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad civil más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención.</p> <p>Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.</p> <p>En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.</p> <p>La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá decretar el arraigo de una persona, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, sin que pueda exceder de cuarenta días, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia. Este plazo podrá prorrogarse, siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen. En todo caso, la duración total del arraigo no podrá exceder los ochenta días.</p> <p>Por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia.</p>	

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
<p>Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponerse a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.</p> <p>En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir, a solicitud del Ministerio Público, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.</p> <p>Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas, excepto cuando sean aportadas de forma voluntaria por alguno de los particulares que participen en ellas. El juez valorará el alcance de éstas, siempre y cuando contengan información relacionada con la comisión de un delito. En ningún caso se admitirán comunicaciones que violen el deber de confidencialidad que establezca la ley.</p> <p>Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autori-</p>	

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
<p>zaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.</p> <p>Los Poderes Judiciales contarán con jueces de control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial; garantizando los derechos de los inculcados y de las víctimas u ofendidos. Deberá existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre jueces y Ministerio Público y demás autoridades competentes.</p> <p>Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio.</p> <p>La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.</p> <p>La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.</p> <p>En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.</p>	<p>...</p> <p>...</p>

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
<p>Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.</p> <p>Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.</p> <p>Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.</p> <p>El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.</p> <p>Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.</p> <p>Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.</p> <p>Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.</p>	<p><b>Artículo 17. Es facultad del Ministerio Público el ejercicio de la acción penal ante los tribunales, por lo que dirigirá jurídicamente la investigación de la policía para formular la acusación, solicitará la presencia del acusado en el proceso y las medidas cautelares, ejercerá el principio de oportunidad en los supuestos que la ley establezca, buscará y ofrecerá las pruebas que acrediten la participación del acusado en los hechos que se le imputan y pedirá al juez la imposición y aplicación de las penas. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.</b></p> <p>La Federación y las entidades federativas garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población. Las leyes orgánicas asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para Ministerios Públicos y defensores cuyas percepciones deberán ser iguales.</p> <p>Las leyes federales y de las entidades federativas establecerán las bases para que se garanticen la libertad, la capacidad y la probidad de los abogados a través de colegios y de procesos autogestivos de quienes estén autorizados para ejercer dicha profesión. La autoridad en ningún caso podrá impedir a persona alguna su ejercicio con excepción de lo establecido en el Artículo 5 de esta Constitución.</p>

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
<p>La Federación y las entidades federativas garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.</p> <p>Nadie puede ser apisionado por deudas de carácter puramente civil.</p>	
<p><b>Artículo 18.</b> Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.</p> <p>El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.</p> <p>La Federación y las entidades federativas podrán celebrar convenios para que los sentenciados por delitos del ámbito de su competencia extingan las penas en establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción diversa.</p> <p>La Federación y las entidades federativas establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia para los adolescentes, que será aplicable a quienes se atribuya la comisión o participación en un hecho que la ley se-</p>	<p>Artículo 18. Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad <b>y que sea calificado como grave</b>, habrá lugar a prisión preventiva <b>en los términos que la ley establezca</b>. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.</p> <p><b>Todo mal tratamiento en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal, toda gabela o contribución, en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades.</b></p> <p><b>A. Justicia Penal para Adolescentes</b></p> <p><b>La Federación y las entidades federativas establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia para los adolescentes, que será aplicable a quienes se atribuya la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad. Este sistema garantizará los derechos humanos que reconoce la Constitución para toda persona, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos a los adolescentes. Las personas menores de doce</b></p>



CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
<p>ñale como delito y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad. Este sistema garantizará los derechos humanos que reconoce la Constitución para toda persona, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos a los adolescentes. Las personas menores de doce años a quienes se atribuya que han cometido o participado en un hecho que la ley señale como delito, sólo podrán ser sujetos de asistencia social.</p> <p>La operación del sistema en cada orden de gobierno estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes. Se podrán aplicar las medidas de orientación, protección y tratamiento que amerite cada caso, atendiendo a la protección integral y el interés superior del adolescente.</p> <p>Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente. El proceso en materia de justicia para adolescentes será acusatorio y oral, en el que se observará la garantía del debido proceso legal, así como la independencia de las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas. Éstas deberán ser proporcionales al hecho realizado y tendrán como fin la reinserción y la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades. El internamiento se utilizará sólo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años de edad, por la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito.</p>	<p><b>años a quienes se atribuya que han cometido o participado en un hecho que la ley señale como delito, sólo podrán ser sujetos de asistencia social.</b></p> <p><b>La operación del sistema en cada orden de gobierno estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes. Se podrán aplicar las medidas de orientación, protección y tratamiento que amerite cada caso, atendiendo a la protección integral y el interés superior del adolescente.</b></p> <p><b>Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente. El proceso en materia de justicia para adolescentes será acusatorio y oral, en el que se observará la garantía del debido proceso legal, así como la independencia de las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas.</b></p> <p>Éstas deberán ser proporcionales al hecho realizado y tendrán como fin la reinserción y la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades. El internamiento se utilizará sólo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años de edad, por la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito.</p> <p><b>B. Sistema Penitenciario para Adultos</b></p> <p><b>El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del traba-</b></p>

<b>CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS</b>	
<b>TEXTO VIGENTE</b>	<b>PROPUESTA DE REFORMA</b>
<p>Los <del>sentenciados de</del> nacionalidad mexicana que se encuentren <del>compurgando penas en países extranjeros;</del> podrán ser trasladados a la República para que cumplan sus condenas con base en los sistemas de reinserción social previstos en este artículo, y los <del>sentenciados de nacionalidad extranjera por delitos del orden federal o del fuero común,</del> podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los <del>Tratados Internacionales que se hayan celebrado para ese efecto.</del> El traslado de los reclusos sólo podrá efectuarse con su consentimiento expreso.</p> <p>Los <del>sentenciados,</del> en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán <del>compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio,</del> a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de reinserción social. Esta disposición no aplicará en caso de delincuencia organizada y respecto de otros internos que requieran medidas especiales de seguridad.</p> <p>Para la <del>reclusión preventiva y la ejecución de sentencias en materia de delincuencia organizada se destinarán centros especiales.</del> Las autoridades competentes podrán restringir las comunicaciones de los inculpados y <del>sentenciados por delincuencia organizada con terceros,</del> salvo el acceso a su defensor, e imponer medidas de vigilancia especial a quienes se encuentren internos en estos establecimientos. Lo anterior podrá aplicarse a otros internos que requieran medidas especiales de seguridad, en términos de la ley.</p>	<p>jo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres <del>compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.</del></p> <p>La Federación y las entidades federativas podrán celebrar convenios para que los <del>sentenciados por delitos del ámbito de su competencia extingan las penas en establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción diversa.</del></p> <p>Los <del>sentenciados de nacionalidad mexicana que se encuentren compurgando penas en países extranjeros,</del> podrán ser trasladados a la República para que cumplan sus condenas con base en los sistemas de reinserción social previstos en este artículo, y los <del>sentenciados de nacionalidad extranjera por delitos del orden federal o del fuero común,</del> podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los <del>Tratados Internacionales que se hayan celebrado para ese efecto.</del> El traslado de los reclusos sólo podrá efectuarse con su consentimiento expreso.</p> <p>Los <del>sentenciados,</del> en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán <del>compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio,</del> a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de reinserción social. Esta disposición no aplicará en caso de delincuencia organizada y respecto de otros internos que requieran medidas especiales de seguridad.</p>

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
	<p>Para la reclusión preventiva y la ejecución de sentencias en materia de delincuencia organizada se destinarán centros especiales. Las autoridades competentes podrán restringir las comunicaciones de los inculpaados y sentenciados por delincuencia organizada con terceros, salvo el acceso a su defensor, e imponer medidas de vigilancia especial a quienes se encuentren internos en estos establecimientos. Lo anterior podrá aplicarse a otros internos que requieran medidas especiales de seguridad, en términos de la ley.</p>
<p><b>Artículo 19.</b> Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso en el que se expresará: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.</p> <p>El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente, en los casos de abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrup-</p>	<p><b>Artículo 19.</b> Ninguna persona será sometida a un proceso penal sino mediante acusación del Ministerio Público o querrela de particular en el que se justifique el delito que se le atribuya, el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el acusado lo cometió o participó en su comisión.</p> <p>Todo proceso se seguirá forzosa-mente por el hecho o hechos delictivos señalados en la acusación. Si en la secuela de un proceso apare-riere que se ha cometido un delito distinto del que se persigue, podrá decretarse la acumulación, si fuere conducente.</p> <p>Si con posterioridad a la acusación por delincuencia organizada el inculpaado evade la acción de la justicia o es puesto a disposición de otro juez que lo reclame en el ex-tranjero, se suspenderá el proceso junto con los plazos para la pres-cripción de la acción penal.</p>

<b>CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS</b>	
<b>TEXTO VIGENTE</b>	<b>PROPUESTA DE REFORMA</b>
<p>ción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud.</p> <p>La ley determinará los casos en los cuales el juez podrá revocar la libertad de los individuos vinculados a proceso.</p> <p>El plazo para dictar el auto de vinculación a proceso podrá prorrogarse únicamente a petición del indiciado, en la forma que señale la ley. La prolongación de la detención en su perjuicio será sancionada por la ley penal. La autoridad responsable del establecimiento en el que se encuentre internado el indiciado, que dentro del plazo antes señalado no reciba copia autorizada del auto de vinculación a proceso y del que decreta la prisión preventiva, o de la solicitud de prórroga del plazo constitucional, deberá llamar la atención del juez sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el plazo y, si no recibe la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes, pondrá al indiciado en libertad.</p>	<p><b>No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda acusación del Ministerio Público por un hecho que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de libertad y obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.</b></p> <p><b>La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculcado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.</b></p> <p><b>Ninguna persona podrá ser retenida por la autoridad judicial por más de 72 horas sin que se decrete la legalidad de la detención, se imponga, en su caso, la prisión preventiva y se fije el plazo para la acusación.</b></p> <p><b>La prolongación de la detención en su perjuicio será sancionada por la ley penal. La autoridad responsable del establecimiento en el que se encuentre internado el indiciado, que dentro del plazo antes señalado no reciba copia autorizada del auto en el que decreta la prisión preventiva deberá llamar la atención del juez sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el plazo y, si no recibe la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes, pondrá al indiciado en libertad.</b></p>

<b>CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS</b>	
<b>TEXTO VIGENTE</b>	<b>PROPUESTA DE REFORMA</b>
<p>Todo proceso se seguirá forzosamente por el hecho o hechos delictivos señalados en el auto de vinculación a proceso. Si en la secuela de un proceso apareciere que se ha cometido un delito distinto del que se persigue, deberá ser objeto de investigación separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación, si fuere conducente.</p> <p>Si con posterioridad a la emisión del auto de vinculación a proceso por delincuencia organizada el inculpa-do evade la acción de la justicia o es puesto a disposición de otro juez que lo reclame en el extranjero, se suspenderá el proceso junto con los plazos para la prescripción de la acción penal.</p> <p>Todo mal tratamiento en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal, toda gabela o contribución, en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades.</p>	<p><b>Cuando una persona sea detenida en flagrancia o por caso urgente, la autoridad judicial podrá determinar medidas cautelares preliminares una vez calificada de legal la detención y fijará el plazo para formular la acusación el cual nunca podrá ser mayor a dos meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda los dos años de prisión y de seis meses si la pena excediera de ese tiempo, pero si se impone la prisión preventiva no deberá ser mayor a cinco días.</b></p> <p><b>Si se tratare de delitos de delincuencia organizada, aun cuando se decrete la prisión preventiva el juez podrá ampliar el plazo para formular acusación con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale hasta los seis meses siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpa-do se sustraiga a la acción de la justicia.</b></p> <p><b>Por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia.</b></p>
<p>Artículo 20.</p>	<p><b>Artículo 20. La imposición de penas, su modificación y duración son propias exclusivas de la autoridad judicial. El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.</b></p> <p><b>Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia.</b></p>

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
<p>El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.</p> <p><b>A.</b> De los principios generales:</p> <p><b>I.</b> ...</p> <p><b>II.</b> ...</p> <p><b>III.</b> Para los efectos de la sentencia sólo se considerarán como prueba aquellas que hayan sido desahogadas en la audiencia de juicio. La ley establecerá las excepciones y los requisitos para admitir en juicio la prueba anticipada, que por su naturaleza requiera desahogo previo;</p> <p><b>IV.</b> El juicio se celebrará ante un juez que no haya conocido del caso previamente. La presentación de los argumentos y los elementos probatorios se desarrollará de manera pública, contradictoria y oral;</p> <p><b>V.</b> La carga de la prueba para demostrar la culpabilidad corresponde a la parte acusadora, conforme lo establezca el tipo penal. Las partes tendrán igualdad procesal para sostener la acusación o la defensa, respectivamente;</p>	<p>El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de <b>acusación, oralidad,</b> publicidad, contradicción, concentración, continuidad, <b>inmediación y economía procesal.</b></p> <p>A. De los principios generales:</p> <p>I. ...</p> <p>II. ...</p> <p>III. Para los efectos de la sentencia sólo se considerarán como prueba aquellas que hayan sido desahogadas en la audiencia de juicio. La ley establecerá las excepciones y los requisitos para admitir en juicio la prueba anticipada, que por su naturaleza requiera desahogo previo;</p> <p><b>En delincuencia organizada, las actuaciones realizadas en la fase de investigación podrán tener valor probatorio, cuando no puedan ser reproducidas en juicio o exista riesgo para testigos o víctimas. Lo anterior sin perjuicio del derecho del inculpado de objetarlas o impugnarlas y aportar pruebas en contra;</b></p> <p>IV....</p> <p>V. ...</p>

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
<p>VI. Ningún juzgador podrá tratar asuntos que estén sujetos a proceso con cualquiera de las partes sin que esté presente la otra, respetando en todo momento el principio de contradicción, salvo las excepciones que establece esta Constitución;</p>	<p>VI. ...;</p>
<p>VII. Una vez iniciado el proceso penal, siempre y cuando no exista oposición del inculpado, se podrá decretar su terminación anticipada en los supuestos y bajo las modalidades que determine la ley. Si el imputado reconoce ante la autoridad judicial, voluntariamente y con conocimiento de las consecuencias, su participación en el delito y existen medios de convicción suficientes para corroborar la imputación, el juez citará a audiencia de sentencia. La ley establecerá los beneficios que se podrán otorgar al inculpado cuando acepte su responsabilidad;</p>	<p>VII. Una vez iniciado el proceso penal, siempre y cuando no exista oposición del <b>acusado</b>, se podrá decretar su terminación anticipada en los supuestos y bajo las modalidades que determine la ley. Si el <b>acusado</b> reconoce ante la autoridad judicial, voluntariamente y con conocimiento de las consecuencias, su participación en el delito y existen medios de convicción suficientes para corroborar la <b>acusación</b>, el juez citará a audiencia de sentencia. La ley establecerá los beneficios que se podrán otorgar al <b>acusado</b> cuando acepte su responsabilidad;</p>
<p>VIII. El juez sólo condenará cuando exista convicción de la culpabilidad del procesado;</p>	<p>VIII. El juez sólo condenará cuando exista convicción de la culpabilidad del <b>acusado</b>;</p>
<p>IX. Cualquier prueba obtenida con violación de derechos fundamentales será nula, y</p>	<p>IX. ...</p>
<p>X. Los principios previstos en este artículo, se observarán también en las audiencias preliminares al juicio.</p>	<p>X. ...</p>
<p>B. De los derechos de toda persona imputada:</p>	<p>B. De los derechos de toda persona <b>acusada</b>:</p>
<p>I. A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa;</p>	<p>I. A que se presuma su inocencia <b>y a enfrentar su proceso en libertad</b> mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa;</p>

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
<p>II. A declarar o a guardar silencio. Desde el momento de su detención se le harán saber los motivos de la misma y su derecho a guardar silencio, el cual no podrá ser utilizado en su perjuicio. Queda prohibida y será sancionada por la ley penal, toda incomunicación, intimidación o tortura. La confesión rendida sin la asistencia del defensor carecerá de todo valor probatorio;</p> <p>III. A que se le informe, tanto en el momento de su detención como en su comparecencia ante el Ministerio Público o el juez, los hechos que se le imputan y los derechos que le asisten. Tratándose de delincuencia organizada, la autoridad judicial podrá autorizar que se mantenga en reserva el nombre y datos del acusador.</p>	<p><b>El Juez podrá imponer medidas cautelares durante el proceso para garantizar la comparecencia del acusado en el juicio, la protección de la víctima, de los testigos, de la comunidad o de bienes jurídicos, así como cuando el acusado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso.</b></p> <p><b>Sólo se impondrá la prisión preventiva en los casos de delitos graves así calificados por la ley y se justifique que otras medidas cautelares son insuficientes para garantizar lo establecido en el párrafo anterior. La ley determinará los casos en los cuales el juez podrá revocar la libertad de los individuos que estén siendo procesados.</b></p> <p>II. ...</p> <p>III. A que se le informe, tanto en el momento de su detención como en su comparecencia ante el Ministerio Público o el juez, los hechos que se le imputan y los derechos que le asisten. Tratándose de delincuencia organizada, la autoridad judicial podrá autorizar que se mantenga en reserva el nombre y datos <b>de los testigos que depongan en su contra.</b></p>



CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
<p>La ley establecerá beneficios a favor del inculpado, procesado o sentenciado que preste ayuda eficaz para la investigación y persecución de delitos en materia de delincuencia organizada;</p> <p>IV....</p> <p>V. Será juzgado en audiencia pública por un juez o tribunal. La publicidad sólo podrá restringirse en los casos de excepción que determine la ley, por razones de seguridad nacional, seguridad pública, protección de las víctimas, testigos y menores, cuando se ponga en riesgo la revelación de datos legalmente protegidos, o cuando el tribunal estime que existen razones fundadas para justificarlo.</p> <p><del>En delincuencia organizada, las actuaciones realizadas en la fase de investigación podrán tener valor probatorio, cuando no puedan ser reproducidas en juicio o exista riesgo para testigos o víctimas. Lo anterior sin perjuicio del derecho del inculpado de objetarlas o impugnarlas y aportar pruebas en contra;</del></p> <p>VI. Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso.</p>	<p>La ley establecerá beneficios a favor del <b>acusado</b>, procesado o sentenciado que preste ayuda eficaz para la investigación y persecución de delitos en materia de delincuencia organizada;</p> <p>IV....</p> <p>V. Será juzgado en audiencia pública por un juez o tribunal. La publicidad sólo podrá restringirse en los casos de excepción que determine la ley, por razones de seguridad nacional, seguridad pública, protección de las víctimas, testigos y menores, cuando se ponga en riesgo la revelación de datos legalmente protegidos, o cuando el tribunal estime que existen razones fundadas para justificarlo.</p> <p>VI. ...</p> <p>El <b>acusado</b> y su defensor tendrán acceso a la <b>acusación</b> y a los registros de la investigación <b>antes de su presentación ante el juez</b> o cuando pretenda recibirse declaración o entrevistarlo. Asimismo, antes de su primera comparecencia ante juez podrán consultar dichos registros, con la oportunidad debida para preparar la defensa. A partir de este momento no podrán mantenerse en reserva las actuaciones de la investigación, salvo los casos excepcionales expresamente señalados en la ley cuando</p>

<b>CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS</b>	
<b>TEXTO VIGENTE</b>	<b>PROPUESTA DE REFORMA</b>
<p>El imputado y su defensor tendrán acceso a los registros de la investigación cuando el primero se encuentre detenido y cuando pretenda recibírsele declaración o entrevistarlo. Asimismo, antes de su primera comparecencia ante juez podrán consultar dichos registros, con la oportunidad debida para preparar la defensa. A partir de este momento no podrán mantenerse en reserva las actuaciones de la investigación, salvo los casos excepcionales expresamente señalados en la ley cuando ello sea imprescindible para salvaguardar el éxito de la investigación y siempre que sean oportunamente revelados para no afectar el derecho de defensa;</p>	<p>ello sea imprescindible para salvaguardar el éxito de la investigación y siempre que sean oportunamente revelados para no afectar el derecho de defensa;</p>
VII. ...;	VII. ...
VIII. ...	VIII. ...
IX. ...	IX. ...
C. De los derechos de la víctima o del ofendido:	C. De los derechos de la víctima o del ofendido:
I. Recibir asesoría jurídica; ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución y, cuando lo solicite, ser informado del desarrollo del procedimiento penal;	I. ...
II. Coadyuvar con el Ministerio Público; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la investigación como en el proceso, a que se desahoguen las diligencias correspondientes, y a intervenir en el juicio e interponer los recursos en los términos que prevea la ley.	II. Coadyuvar con <b>la Policía y</b> el Ministerio Público; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la investigación como en el proceso, a que se desahoguen las diligencias correspondientes, y a intervenir en el juicio e interponer los recursos en los términos que prevea la ley.
<p>Cuando el Ministerio Público considere que no es necesario el desahogo de la diligencia, deberá fundar y motivar su negativa;</p>	<p>Cuando <b>la Policía</b> o el Ministerio Público consideren que no es necesario el desahogo de la diligencia, deberá fundar y motivar su negativa;</p>

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
<p>III. Recibir, desde la comisión del delito, atención médica y psicológica de urgencia;</p> <p>IV. Que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño, sin menoscabo de que la víctima u ofendido lo pueda solicitar directamente, y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria.</p> <p>La ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño;</p> <p>V. Al resguardo de su identidad y otros datos personales en los siguientes casos: cuando sean menores de edad; cuando se trate de delitos de violación, trata de personas, secuestro o delincuencia organizada; y cuando a juicio del juzgador sea necesario para su protección, salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa.</p> <p>El Ministerio Público deberá garantizar la protección de víctimas, ofendidos, testigos y en general todos los sujetos que intervengan en el proceso. Los jueces deberán vigilar el buen cumplimiento de esta obligación;</p> <p>VI. Solicitar las medidas cautelares y providencias necesarias para la protección y restitución de sus derechos, y</p> <p>VII. Impugnar ante autoridad judicial las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño.</p>	<p>III....</p> <p>IV....</p> <p>V. Al resguardo de su identidad y otros datos personales en los siguientes casos: cuando sean menores de edad; cuando se trate de delitos de violación, trata de personas, secuestro o delincuencia organizada; y cuando a juicio del juzgador sea necesario para su protección, salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa.</p> <p><b>La Policía</b> deberá garantizar la protección de víctimas, ofendidos, testigos y en general todos los sujetos que intervengan en el proceso. Los jueces <b>y el Ministerio Público</b> deberán vigilar el buen cumplimiento de esta obligación;</p> <p>VI. ...</p> <p>VII. Impugnar ante autoridad judicial las omisiones <b>de la Policía</b> en la investigación de los delitos, <del>así como las resoluciones de reserva, o del Ministerio Público en lo referente</del> al no ejercicio, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño.</p>

<b>CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS</b>	
<b>TEXTO VIGENTE</b>	<b>PROPUESTA DE REFORMA</b>
<p>Artículo 21. (Párrafos primero al octavo se eliminan y reacomodan en otros artículos del texto constitucional)-</p> <p>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, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. <del>La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.</del></p> <p><del>Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:</del></p> <p><b>a)</b> La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.</p>	<p>Artículo 21.</p> <p>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, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia.</p> <p>Los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes:</p> <p><b>A. Bases de Coordinación</b></p> <p>a) El establecimiento de un sistema nacional de información en seguridad pública a cargo de la Federación al que ésta, las entidades federativas y los Municipios, a través de las dependencias responsables de la seguridad pública, proporcionarán la información de que dispongan en la materia, conforme a la ley. El sistema contendrá también las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificada y registrada en el sistema.</p> <p>b) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.</p>

<b>CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS</b>	
<b>TEXTO VIGENTE</b>	<b>PROPUESTA DE REFORMA</b>
<p><b>b)</b> El establecimiento de un sistema nacional de información en seguridad pública a cargo de la Federación al que ésta, las entidades federativas y los Municipios, a través de las dependencias responsables de la seguridad pública, proporcionarán la información de que dispongan en la materia, conforme a la ley. El sistema contendrá también las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificada y registrada en el sistema.</p> <p><b>c)</b> La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.</p> <p><b>d)</b> Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las instituciones de seguridad pública.</p> <p><b>e)</b> Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.</p> <p>La Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional, cuyos fines son los señalados en el párrafo noveno de este artículo, la coordinación y colaboración con las entidades federativas y Municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación.</p> <p>La ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional, que estará adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública, que formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones.</p>	<p><b>c)</b> Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención social del delito, así como de las instituciones de seguridad pública.</p> <p><b>d)</b> Los municipios y las entidades federativas establecerán una contribución especial y exclusiva para el sostenimiento de sus policías. Los fondos de ayuda federal para las policías, a nivel nacional serán complementarios y proporcionales a dichas contribuciones y se aportarán a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.</p> <p><b>B. Función Policial:</b></p> <p><b>a)</b> La función policial estará a cargo de las policías municipales, de las policías de las entidades federativas, de la Guardia Nacional y de la Agencia Federal de Investigación Criminal;</p> <p><b>b)</b> Las policías incluyendo a la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional;</p> <p><b>c)</b> La actuación de las policías se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.</p> <p><b>d)</b> Son facultades de las policías la prevención de las faltas administrativas y los delitos, la investigación de los mismos en los términos de la ley y en las respectivas competencias que esta Constitución señala;</p>

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
<p>La formación y el desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional y de las demás instituciones policiales se regirán por una doctrina policial fundada en el servicio a la sociedad, la disciplina, el respeto a los derechos humanos, al imperio de la ley, al mando superior, y en lo conducente a la perspectiva de género.</p>	<p>e) La ley regulará las bases para la selección, ingreso, formación, permanencia, compensación, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las policías, así como la capacitación y certificación de los mandos policiales. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones;</p> <p>f) <b>El Sistema Nacional de Seguridad Pública establecerá, en los términos que la ley establezca, una academia nacional para mandos policiales con el objeto de capacitar, certificar y actualizar a quienes ejerzan funciones de dirección en las policías. Ninguna persona podrá ejercer funciones de mando en dichas corporaciones sin haber aprobado los requisitos que establezca la ley y la capacitación, certificación y actualización en dicha academia.</b></p> <p><b>C. Guardia Nacional</b></p> <p>a) La Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional, cuyos fines son los señalados en el Apartado B de este artículo, la coordinación y colaboración con las entidades federativas y Municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación.</p> <p>b) La ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional, que estará adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública, que formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones.</p>

<b>CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS</b>	
<b>TEXTO VIGENTE</b>	<b>PROPUESTA DE REFORMA</b>
	<p>c) La formación y el desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional y de las demás instituciones policiales se regirán por una doctrina policial fundada en el servicio a la sociedad, la disciplina, el respeto a los derechos humanos, al imperio de la ley, al mando superior, y en lo conducente a la perspectiva de género.</p> <p><b>D. Agencia Federal de Investigación Criminal</b></p> <p>a) <b>Se establece la Agencia Federal de Investigación Criminal como policía especializada en la investigación de los delitos federales y aquellos del fuero común en donde haya conexidad en los términos de la ley y de esta Constitución;</b></p> <p>b) <b>Su director será nombrado por el Presidente de la República a propuesta del titular de la secretaria del ramo de seguridad pública y ratificado por el Senado, durará en su encargo siete años, podrá ser ratificado para otro periodo adicional y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.</b></p> <p>c) <b>La Agencia Federal de Investigación Criminal tendrá autonomía operativa para el ejercicio de sus funciones de investigación en los términos de la ley y de esta Constitución.</b></p>
<p>Artículo 23. Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia.</p>	<p><b>Artículo 23.</b> Compete al <b>Juez Cívico</b> la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas <b>o de 10 hasta 80 horas de Medidas para Restituir la Convivencia Cotidiana y Prevenir el Delito.</b></p>

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
	<p>Si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto <b>o no cumpliere las horas de Medidas decretadas</b>, se le impondrá el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.</p> <p>Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.</p> <p>Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso.</p> <p><b>La ley establecerá los casos de delitos no graves que puedan procesarse de manera concurrente a través de la justicia cívica cuando el Ministerio Público no ejerza acción penal.</b></p>
<p>Artículo 73 (...) I a XX. XXI. Para expedir: a) a c) ...</p>	<p>Artículo 73 (...) I a XX. XXI. Para expedir: <b>a) a c) ...</b> <b>d) La legislación única en materia de investigación del delito.</b></p>
<p>Artículo 76. (...) I a XIII ...  ....</p>	<p>Artículo 76. (...) I a XIII <b>XIII Bis. Otorgar o negar su ratificación a los nombramientos que haga el Fiscal General de la República de los Fiscales de Circuito, de los Fiscales Especializados y de la Agencia Federal de Investigación Criminal en los términos del párrafo quinto del artículo 102 Apartado A de esta constitución.</b></p>



CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
<p>Artículo 102. A. I A VI (...)</p> <p>Corresponde...</p> <p>La Fiscalía General contará con un fiscal federal en cada uno de los circuitos judiciales del país y al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción.</p>	<p>Artículo 102. <b>A. I A VI (...)</b></p> <p>Corresponde...</p> <p>La Fiscalía General contará con un fiscal federal en cada uno de los circuitos judiciales del país y al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción.</p> <p><b>Los fiscales de circuito y los especializados ejercerán las facultades del Ministerio Público federal en los circuitos judiciales o en las áreas de su especialidad, serán nombrados por el Fiscal General de la República y ratificados por el senado, durarán en su encargo cuatro (siete) años, podrán ser ratificados para un periodo adicional y sólo podrán ser removidos de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.</b></p>
<p>Artículo 105. (...)</p> <p>I a II.</p> <p>III. De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Apelación o del Ejecutivo Federal, por conducto de la Consejera o Consejero Jurídico del Gobierno, así como de la o el Fiscal General de la República en los asuntos en que intervenga el Ministerio Público, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de los Juzgados de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.</p> <p>IV.</p> <p>(...)</p>	<p>Artículo 105. (...)</p> <p>I a II.</p> <p>III. De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Apelación o del Ejecutivo Federal, por conducto de la Consejera o Consejero Jurídico del Gobierno, así como de la o el Fiscal General de la República, <b>los fiscales de circuito o los especializados en el ámbito de su competencia</b>, en los asuntos en que intervenga el Ministerio Público, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.</p> <p>IV.</p> <p>(...)</p>

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
<p>Artículo 107. (...) I a IV. V. (...) a) a d)</p> <p>La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, del Fiscal General de la República, en los asuntos en que el Ministerio Público de la Federación sea parte, o del Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten.</p> <p>VI. a XII.</p> <p>XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito de la misma región sustenten criterios contradictorios en los juicios de amparo de su competencia, el o la Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, los mencionados tribunales y sus integrantes, las y los Jueces de Distrito, las partes en los asuntos que los motivaron o el Ejecutivo Federal, por conducto de la o el Consejero Jurídico del Gobierno podrán denunciar la contradicción ante el Pleno Regional correspondiente, a fin de que decida el criterio que debe prevalecer como precedente.</p> <p>...</p> <p>Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenten criterios contradictorios en los juicios de amparo cuyo conocimiento les compete, los ministros, los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, las y los Jueces de Distrito, el o la Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, el Ejecutivo Federal, por conducto de la o el Consejero Jurídico del Gobierno, o las</p>	<p>Artículo 107. (...) I a IV. V. (...) a) a d)</p> <p>La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, del Fiscal General de la República <b>o de los fiscales de circuito o especializados</b> en los asuntos en que el Ministerio Público de la Federación sea parte, o del Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten.</p> <p>V. a XII.</p> <p>XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, el Fiscal General de la República <b>o en el ámbito de su competencia, los fiscales de circuito o los especializados</b>, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, los mencionados tribunales y sus integrantes, los Jueces de Distrito, las partes en los asuntos que los motivaron o el Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, podrán denunciar la contradicción ante el Pleno del Circuito correspondiente, a fin de que decida la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.</p> <p>...</p> <p>Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo cuyo conocimiento les compete, los ministros, los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, los Jueces de Distrito, el Fiscal General de la República o, <b>en el ámbito de su competencia, los fiscales de circuito o especializados</b> en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, el Ejecutivo Federe-</p>

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
<p>partes en los asuntos que las motivaron podrán denunciar la contradicción ante el Pleno de la Suprema Corte, conforme a la ley reglamentaria, para que éste resuelva la contradicción.</p> <p>...</p> <p>XV. El Fiscal General de la República o el Agente del Ministerio Público de la Federación que al efecto designe, será parte en todos los juicios de amparo en los que el acto reclamado provenga de procedimientos del orden penal y aquéllos que determine la ley;</p> <p>(...)</p>	<p>ral, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, o las partes en los asuntos que las motivaron, podrán denunciar la contradicción ante el Pleno de la Suprema Corte, conforme a la ley reglamentaria, para que éste resuelva la contradicción.</p> <p>...</p> <p>XV. El Fiscal General de la República o <b>el fiscal de circuito o especializado</b> que corresponda, será parte en todos los juicios de amparo en los que el acto reclamado provenga de procedimientos del orden penal y aquellos que determine la ley;</p> <p>(...)</p>
<p>Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, el consejero Presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los integrantes de los órganos constitucionales autónomos, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.</p> <p>(...)</p>	<p>Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, <b>los fiscales de Circuito y los especializados</b>, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, el consejero Presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los integrantes de los órganos constitucionales autónomos, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.</p>

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
<p>Artículo 111. (...)</p> <p>Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.</p> <p>(...)</p> <p>El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.</p>	<p>Artículo 111. (...)</p> <p>Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la <b>acusación</b> por la comisión del delito continúe su curso cuando el <b>acusado</b> haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la <b>acusación</b>.</p> <p>(...)</p> <p>El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el <b>acusado</b> será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el <b>acusado</b> podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.</p>
<p>Artículo 115 (...)</p> <p>I a II.</p> <p>III.</p> <p>a) a g) (...)</p> <p>h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e</p> <p><i>h bis) No hay correlativo</i></p> <p>(...)</p> <p>IV.</p> <p>(...)</p> <p><i>d) No hay correlativo</i></p>	<p>Artículo 115 (...)</p> <p>I a II.</p> <p>III.</p> <p>a) a g) (...)</p> <p><b>h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía municipal y tránsito;</b></p> <p><b>h bis) Justicia Cívica e Itinerante y;</b></p> <p>(...)</p> <p>IV.</p> <p>(...)</p> <p><b>d) Los municipios establecerán una contribución con el fin de sostener el desarrollo de la Policía Municipal en los términos del Artículo 21 de esta Constitución, los cuales se podrán descontar de las contribuciones establecidas en el inciso a) y c) y cuyo monto no podrá destinarse a otros fines.</b></p>

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
<p>V. a VI.</p> <p>VII. La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla 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.</p>	<p>Las entidades federativas o el gobierno federal podrán convenir subsidiariamente el servicio de policía con los municipios que por sus condiciones no puedan cubrir el desarrollo de su policía municipal.</p> <p>V. a VI.</p> <p>VII. La policía <b>municipal</b> estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla 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.</p>
<p>Artículo 119. (...)</p> <p>Las entidades federativas están obligadas a entregar sin demora a los imputados o sentenciados, así como a practicar el aseguramiento y entrega de objetos, instrumentos o productos del delito, atendiendo a la autoridad de cualquier otra que los requiera. Estas diligencias se practicarán, con intervención de los respectivos órganos de procuración de justicia, en los términos de los convenios de colaboración que, al efecto, celebren las entidades federativas. Para los mismos fines, las autoridades locales podrán celebrar convenios de colaboración con la Fiscalía General de la República.</p> <p>(...)</p>	<p>Artículo 119. (...)</p> <p>Las entidades federativas están obligadas a entregar sin demora a los acusados o sentenciados, así como a practicar el aseguramiento y entrega de objetos, instrumentos o productos del delito, atendiendo a la autoridad de cualquier otra que los requiera. Estas diligencias se practicarán, con intervención <b>de las fiscalías y policías</b>, en los términos de los convenios de colaboración que, al efecto, celebren las entidades federativas. Para los mismos fines, las autoridades locales podrán celebrar convenios de colaboración con la Fiscalía General de la República.</p> <p>(...)</p>

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
<p>Artículo 123. (...) A. ... B. ... I. a XII.</p> <p>XIII. ....</p> <p>Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.</p> <p>Las autoridades federales, de las entidades federativas y municipales, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social.</p> <p>El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones.</p> <p>(...)</p>	<p>Artículo 123. (...) A. ... B. ... I. a XII.</p> <p>XIII. ....</p> <p>Los <b>fiscales</b> del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. <b>Los miembros de las instituciones de seguridad Pública tendrán derecho a conocer las pruebas documentales que sustenten su separación.</b></p> <p>Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, <b>los órganos disciplinarios de las instituciones de seguridad pública considerando los antecedentes de cada caso podrán decidir la reincorporación al servicio, en cuyo caso solamente se actualizarán las prestaciones a que tenga derecho.</b></p> <p><b>En ningún caso la autoridad jurisdiccional podrá obligar a la reinstalación al servicio.</b></p>

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
	<p><b>El personal de las Instituciones de Seguridad Pública recibirá los salarios y prestaciones homologadas en los términos de la ley. El Consejo Nacional de Seguridad Pública establecerá el Salario Policial Homologado considerando la carrera, las áreas geográficas y por las especialidades que se determinen.</b></p> <p><b>Las autoridades federales, de las entidades federativas y municipales, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social considerando los riesgos en el desempeño de sus funciones.</b></p>

- <sup>I</sup> Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública-ENVIPE 2020. La encuesta mide los delitos más representativos del fuero común: robo, extorsión, fraude, secuestro, delitos sexuales, entre otros. Delitos como delincuencia organizada, narcotráfico, portación de armas exclusivas del ejército y otros del fuero federal no son susceptibles de ser incluidos en esta encuesta.
- <sup>II</sup> La información detallada en este párrafo se obtuvo de cinco productos de información de INEGI: 1) Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2019; 2) Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019; 3) Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2019; 4) Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2019; y 5) Censo Nacional del Sistema Penitenciario Federal 2018-2019.
- <sup>III</sup> INEGI. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2019. [https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general\\_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=](https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=)
- <sup>IV</sup> INEGI. Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2019 [https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/censos/gobierno2017/cngmd2017/rechum\\_sp.asp](https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/censos/gobierno2017/cngmd2017/rechum_sp.asp)
- <sup>V</sup> Causa en Común (2020). Encuesta ¿qué piensa la policía? [http://causaencomun.org.mx/beta/wpcontent/uploads/2020/06/Qu%C3%A9-piensa-la-polic%C3%ADa-19\\_-vf.pdf](http://causaencomun.org.mx/beta/wpcontent/uploads/2020/06/Qu%C3%A9-piensa-la-polic%C3%ADa-19_-vf.pdf)

# Normas para la presentación de originales de la Revista IAPEM

## 1. Contenido

El lenguaje que se utilice debe ser comprensible para el lector no especializado, dado el carácter multidisciplinario de los lectores. Por lo tanto, los términos técnicos o especializados deben ir seguidos de una definición sencilla en paréntesis. Ya que el texto está escrito en español, salvo casos excepcionales, toda la presentación, notación y empleo de signos debe apegarse a las normas del 2010 de la Real Academia de la Lengua Española (RAE).

- Título breve: si requiere un concepto más largo, agregar un subtítulo.
- Autor: se debe indicar el nombre completo. Algunos datos curriculares, que el autor considere se deben mencionar, pueden ser agregados al pie de página: título, institución donde se desempeña; país de residencia, correo electrónico y página web.
- Abstract: en español e inglés (no más de 150 palabras en cada idioma).
- Palabras clave: en español e inglés (no más de 6 en cada idioma).
- Introducción: breve.
- Desarrollo: cada cuartilla y media o dos se puede subtítular la información; en caso de utilizar imágenes, se deberán poner en el lugar correspondiente dentro del texto, aunque las imágenes se entregarán también en un archivo aparte en el formato .jpg, en alta resolución. No se deben enviar en *Power Point* ni como parte de un paquete ya trabajado, ni extraídas de internet cuando no están autorizadas, ni como un *collage* de otra publicación. Al guardar el archivo, cada imagen debe llevar el título abreviado que servirá para identificarla en la parte correspondiente del texto donde deba aparecer (Ejemplo: Mapa Conc. Semlbero.jpg).
- Conclusiones: con lo relevante del artículo.

## 2. Formato de entrega

- Texto: NO mayor de 25 cuartillas (una cuartilla equivale, en promedio, a 300 palabras; 1,800 caracteres).
- Cuerpo del trabajo (contenido): Debe ir en word (.doc) fuente tipo Arial, a 12 puntos, color negro, a espacio y medio de interlineado, SIN justificar. En tamaño carta, sin sangrías.
- Márgenes de página: 3 cm de cada lado y 2.5 cm superior e inferior.
- Archivo. Se debe guardar con el apellido del autor y el nombre abreviado del artículo (Ejemplo: Guerrero Buen gobierno.doc).



### 3. Fuentes

- El registro de fuentes debe respetar las normas APA 6ta edición (2016), las cuales pueden ser consultadas en la siguiente página <http://normasapa.com/como-hacer-referencias-bibliografia-en-normas-apa/>
- Conforme a ello: las FUENTES se registran por Apellido de autor, en orden alfabético y se ponen al final del texto. Si tiene que referenciar textos del mismo autor se deben leer en orden de publicación: de la más antigua a la más reciente y si tienen la misma fecha de publicación, en orden alfabético según el título de la obra.
- Para un libro: el orden que se requiere es el siguiente: Apellido autor, Iniciales nombre autor, (Año), Título en cursiva, Ciudad y país: Editorial.

#### **Un autor:**

Landeta, J., (2002), *El método Delphi. Una técnica para previsión del futuro*, Barcelona, España: Ariel Social.

#### **Dos o más autores:**

Siliceo, A. y González, J. L., (2003), *Pasión por el futuro. Una Nueva planeación estratégica fundada en valores*, México: Mc Graw Hill.

#### **Editor (es):**

López Segrera, F.; Grosso, J. L.; Mojica, F.J.; Didrikson, A.; Muñoz, M.R. (coords.) (2004), *América Latina y el Caribe en el Siglo xxi. Perspectiva y prospectiva de la globalización*, México: Miguel Ángel Porrúa editor.

#### **Patrocinado por una institución (es) corporación (es) u organización (es).**

World Future Society (2004). Special report, Forecasts for the next 25 years, U.S.A. The futurist.

#### **Series:**

Garduño, R. (2004), *Prospectiva para todos. Construcción de escenarios*, Working Papers No. 1, México, unam, fcps.

#### **Capítulo de un libro colectivo:**

Godet, M., (1998), "Visión del mundo en el próximo milenio", en Mojica, F.J. *Análisis del siglo xxi. Concepto de prospectiva*, Colombia: ed. Alfaomega.

#### **Sin autor, sin editor:**

Si no aparece el autor, el título se usará como el primer elemento de la fuente y de la cita. Ejemplo: *Enciclopedia de la Psicología infantil y Juvenil. Desarrollo del niño* (1996), Barcelona: Océano.

**\*\*Para un artículo se requieren los datos siguientes:**

Apellido autor, Iniciales nombre autor., (Año), "Título entre comillas", *Nombre de la publicación* y volumen en cursivas, (número de la publicación en paréntesis) pp-pp.

**Ejemplo de artículo**

Gresser, J. y Cusumano, J., (2005), "Hydrogen and the New Energy Economy", *The Futurist*, vol. 39, (no. 2), pp. 19-25.

\*\* Para artículo de periódico impreso y digital

Apellido A. A. (Fecha día mes y año). Título del artículo. *Nombre del periódico*, pp-pp

**Ejemplo impreso**

Manrique Grisales, J. (14 de noviembre de 2010). La bestia que se tragó Armero. *El Espectador*, pp. 16-17.

**Ejemplo digital**

Apellido A. A. (Fecha día mes y año). Título del artículo. *Nombre del periódico*. Recuperado fecha y URL.

Bonet, E. (2 de febrero de 2011). Miles de personas oran en la plaza Tahrir de El Cairo. *El Tiempo*. Recuperado el 12 de noviembre de 2015 de <http://www.eltiempo.com/>

**\*\*Para fuentes electrónicas se requieren los siguientes datos:**

Apellido, A. A. (Año). *Título*. Recuperado el (fecha) de <http://www.xxxxxx.xxx>

Ejemplo: De Jesús Domínguez, J. (1887). La autonomía administrativa en Puerto Rico. Recuperado el 21 de diciembre de 2018 de <http://memory.loc.gov/>

**4. Citas**

**Respetarán el formato APA 6ta edición:**

- Cita textual o directa: se entrecomillará y colocará de la siguiente manera (Apellido del autor, año de la publicación, p.#).
- Cita indirecta o Paráfrasis: no lleva comillas, y se coloca de la siguiente manera (Apellido del autor, año de la publicación).

Si son dos autores: se coloca "y" entre un apellido y otro. Ejemplo: Siliceo y González, 2003). De tres a cinco autores la primera vez que realices la cita escribirás los nombres de todos los autores. En el caso que la cita se repita se escribirá el apellido del primer autor seguido por la sigla "et al." que significa "y otros".

**Cita de cita, ejemplo:**

Al respecto, Gutiérrez (1999), menciona que “la reacción ante cualquier situación siempre está en la función de la percepción que tiene ésta, lo que cuenta es la forma en que ve las cosas y no la realidad objetiva “(Citado en Márquez, 2003, p. 57).

Si una cita tiene más de 40 palabras el formato de la cita cambia, se realiza en un párrafo aparte con una sangría de 5 espacios.

Para diferenciar obras de un mismo autor con el mismo año de publicación, colocarás, luego del año de publicación, una letra minúscula comenzando desde la “a” correlativamente: (Giles, 1998a) – (Giles, 1998b), para diferenciar las obras. De igual manera se colocará en la lista de referencias.

De preferencia no se usarán notas de pie de página, las referencias abreviadas, así como las ideas complementarias, irán al interior del texto.







## Consejo Directivo

---

Alfredo del Mazo Maza  
**Gobernador Constitucional del Estado de México**

Rodrigo Jarque Lira  
**Secretario de Finanzas y Presidente del Consejo Directivo**

### Consejeros

Arturo Huicochea Alanís  
**Director General del IAPEM**

Rogelio Tinoco García  
**Subsecretario de Educación Básica**

David Rodrigo Arellano Zubieta  
**Coordinador Jurídico y de Igualdad de Género de la Secretaría de Finanzas**

Marco Antonio Luna Pichardo  
**Secretario de Docencia de la Universidad Autónoma del Estado de México**

Mónica Álvarez Nemer  
**Diputada**

Enrique Víctor Manuel Vega Gómez  
**Integrante del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial**

Enrique Vargas del Villar  
**Presidente Municipal Constitucional del Municipio de Huixquilucan**

Juan Rodolfo Sánchez Gómez  
**Presidente Municipal Constitucional del Municipio de Toluca**

Felipe Serrano Llarena  
**Vocal Ejecutivo del Instituto Hacendario del Estado de México**

Reyna María Del Carmen Ávila Vázquez  
**Experta en Administración Pública**

Sylvia Pérez Campuzano  
**Experta en Administración Pública**

Juan Pablo Noguez Cornejo  
**Director General de Control y Evaluación "B" de La Secretaría de la Contraloría**

---



**Revista IAPEM, núm. 108, Enero-Abril de 2021.**

Editada por el Instituto de Administración Pública del Estado de México  
Se terminó de imprimir en Junio de 2021.  
en la Ciudad de México en los talleres de Impresos Tega, S.A. de C.V.

La edición consta de 300 ejemplares





GOBIERNO DEL  
ESTADO DE MÉXICO



**EDOMÉX**  
DECISIONES FIRMES, RESULTADOS FUERTES.