

# SEGURIDAD

SECRETARÍA DE SEGURIDAD  
Y PROTECCIÓN CIUDADANA



**SECRETARIADO  
EJECUTIVO**

DEL SISTEMA NACIONAL  
DE SEGURIDAD PÚBLICA



**MODELO NACIONAL  
DE POLICÍA Y JUSTICIA CÍVICA**



# SEGURIDAD

SECRETARÍA DE SEGURIDAD  
Y PROTECCIÓN CIUDADANA



## SECRETARIADO EJECUTIVO

DEL SISTEMA NACIONAL  
DE SEGURIDAD PÚBLICA



## MODELO NACIONAL DE POLICÍA Y JUSTICIA CÍVICA



El **Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica** tiene por objeto el fortalecimiento de las policías municipales y estatales; así como la articulación efectiva entre dichos cuerpos con la Guardia Nacional; a fin de prevenir el delito, disminuir la incidencia delictiva, mejorar la percepción de seguridad, e incrementar la confianza en las instituciones de seguridad.

### Funciones Policiales



#### Modelo actual

- ▼ Policía reactiva;
- ▼ Patrullaje aleatorio;
- ▼ Estado de fuerza insuficiente;
- ▼ Policía no recibe denuncias ni contribuye a investigación criminal;
- ▼ Barandilla 36 horas de arresto

#### Funciones en el nuevo modelo

- Proximidad social
- Patrullaje estratégico para la prevención
- Estado de fuerza óptimo
- Atención a víctimas
- Recepción de denuncias
- Justicia Cívica con trabajo a favor de la comunidad
- Investigación (Bajo conducción y mando del MP)



#### Actualmente

- ▼ No se resuelven conflictos ciudadanos/vecinales: sólo califica infracciones administrativas.
- ▼ Abuso policial
- ▼ Juzgados cívicos abandonados
- ▼ No se genera información con fines de prevención e inteligencia.
- ▼ Corrupción y arbitrariedad en la determinación de sanciones administrativas.

### Justicia Cívica

#### Justicia Cívica en el nuevo modelo

- Enfocado en:
  - Sanción de faltas administrativas,
  - Solución de conflictos vecinales,
  - Infracciones de tránsito,
  - Delitos patrimoniales no violentos.
- Mediación
- Trabajo a favor de la comunidad para infractores: terapias y tratamientos adicionales.
- Sistema de audiencias públicas



### Justicia Penal

Delitos Investigación y Persecución

Ministerio Público Juez Penal



### Características del Modelo

Flexibilidad

Coordinación estratégica

Integralidad y transversalidad

Profesionalización y certificación

Calidad

### Esquema de Articulación

Privilegiando la Prevención y Seguridad Ciudadana

#### Guardia Nacional

Costera; Fronteriza; Forestal y Recursos Naturales; Seguridad a instalaciones estratégicas; Fiscal; Civil; Caminos y Puertos; Cibernética.



#### Policía Estatal

- Caminos  
- Investigación y Análisis  
- Reacción  
- Procesal  
- Seguridad y Custodia Penitenciaria



#### Policía Municipal

- Prevención del Delito  
- Vialidad  
- Proximidad  
- Solución de Conflictos  
- Mediación y Justicia Cívica  
- Investigación  
- Análisis  
- Reacción

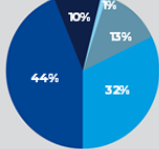


#### Fiscalías y Procuradurías

Investigación: Agencia de Investigación Criminal; Fiscalías Estatales; Policías Ministeriales Estatales- Servicios Periciales.

Subsidiariedad diferenciada de acuerdo a capacidades, contexto y circunstancias locales. Su implementación será gradual a nivel nacional.

Total Estimado 2017 **384.9 mil** elementos policiales



INEGI: ENECAP 2018

- Policía Federal Ministerial
- Policía Estatal Ministerial
- Policía Preventiva Municipal
- Policía Preventiva Estatal
- Policía Federal

### Las Comisiones Permanentes del CNSP trabajan:

- Actualización del Modelo Nacional de Evaluación y Control y Confianza
- Simplificación y Modernización del nuevo Informe Policial Homologado 2019
- Criterios para el reporte de información delictiva



1

Policía de Calidad

2

Actualización y armonización de la Normatividad

Componentes Generales:

3

Herramientas de Sostenibilidad Financiera

4

Sistema de Medición y Evaluación del problema con base en resultados



### Recursos necesarios para la viabilidad del modelo

Considerar etiquetar al menos 50% de los recursos del FORTAMUN para el fin específico de desarrollo policial

FASP 7 MIL 200 MDP

FORTASEG 4 MIL MDP

FORTAMUN 20% 50%

84 MIL MDP 17 MIL MDP 42 MIL MDP

Insuficientes

Acuerdo de la Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal

Recurso destinado a Policía



Existen **650** municipios en el país sin policías municipales.

La Guardia Nacional actuará de forma subsidiaria en:

**266** Regiones prioritarias en función de la capacidad de la policía local e incidencia delictiva.  
**150** Regiones en 2019

### Acciones a realizar con los Gobernadores para la implementación del Modelo

- Promover la colaboración entre Fiscalías/Procuradurías y la Secretaría de Seguridad Pública para facilitar la investigación policial.
- Actualizar los lineamientos, instrumentos y protocolos vinculados al Modelo Nacional de Policía.
- Impulsar la elaboración de la ley general de justicia cívica y sus legislaciones estatales.
- Cumplir el Séptimo Transitorio del Decreto de la Guardia Nacional (diagnóstico y el programa para el fortalecimiento del estado de fuerza y las capacidades institucionales).
- Fortalecer contenidos del Programa Rector de Profesionalización.



### Actividades Realizadas:

JUNIO

Presentación Sesiones Plenarias de las Conferencias Nacionales de: -Seguridad Pública Municipal, -Secretarías de Seguridad Pública, -Procuración de Justicia, -Sistema Penitenciario.

JULIO

Presentación ante el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

- Realización de Grupos de Enfoque con policías locales para enriquecer el Modelo
- Presentación 5 Reuniones de Coordinación Regional
- Grupo de trabajo con instituciones policiales, expertos y autoridades

Proceso de Cabildeo Legislativo para actualización y armonización del marco jurídico  
Acercamiento y negociación con autoridades hacendarias para las herramientas de sustentabilidad financiera

Calzada General Mariano Escobedo No. 456, Colonia Anzures. Alcaldía Miguel Hidalgo,  
C.P. 11590, Ciudad de México.  
Tel. (55) 2282-3400, www.gob.mx/sesnspp



## Índice

|             |                                                               |           |
|-------------|---------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>I.</b>   | <b>INTRODUCCIÓN.....</b>                                      | <b>5</b>  |
| <b>II.</b>  | <b>MARCO JURÍDICO .....</b>                                   | <b>9</b>  |
| <b>III.</b> | <b>DIAGNÓSTICO.....</b>                                       | <b>12</b> |
| <b>IV.</b>  | <b>OBJETIVO GENERAL DEL MODELO NACIONAL DE POLICÍA.....</b>   | <b>55</b> |
| <b>V.</b>   | <b>MODELO NACIONAL DE POLICÍA Y JUSTICIA CÍVICA.....</b>      | <b>58</b> |
| <b>a.</b>   | <b>Policía Municipal .....</b>                                | <b>67</b> |
|             | i) Policía de Proximidad Orientada a la Solución de Problemas | 68        |
|             | ii) Policía de Investigación y Análisis                       | 71        |
| <b>b.</b>   | <b>Justicia Cívica y Trabajo en Favor de la Comunidad</b>     | <b>73</b> |
| <b>c.</b>   | <b>Policía Estatal .....</b>                                  | <b>74</b> |
|             | i) Policía Estatal de Caminos                                 | 74        |
|             | ii) Policía de Investigación y Análisis                       | 75        |
|             | iii) Policía de Reacción                                      | 76        |
|             | iv) Policía Procesal                                          | 76        |
|             | v) Policía de Seguridad y Custodia Penitenciaria              | 76        |
|             | vi) Policía Estatal en funciones de Policía Municipal         | 77        |
| <b>VI.</b>  | <b>SIGUIENTES PASOS.....</b>                                  | <b>79</b> |



## I. INTRODUCCIÓN





## I. Introducción

Durante los últimos años el problema de la seguridad pública se ha convertido en la principal preocupación de los mexicanos. El incremento en la incidencia delictiva en general, la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes y el aumento de los delitos patrimoniales, han dañado la percepción que tienen los ciudadanos sobre la seguridad en sus ciudades, colonias y comunidades, dañando a su vez la convivencia cotidiana.

Para hacer frente al problema, en los últimos años se aprobaron cambios legales con el fin de aumentar penas y crear nuevos tipos penales, se reformó el sistema procesal penal y se legisló en ámbitos como el de justicia para adolescentes, sistema penitenciario, delincuencia organizada o coordinación en materia de seguridad pública. Sin embargo, a pesar de todos estos cambios, la criminalidad no ha cedido y la percepción de inseguridad se ha incrementado, deteriorando la calidad de vida de los mexicanos.

Repetir las mismas estrategias podría agravar la de por sí delicada situación en muchos estados y ciudades del país.

En este sentido, la política de paz y seguridad del actual Gobierno de México gira en torno a cuatro grandes ejes;

- a) Una sólida estrategia anticorrupción, acompañada de políticas de desarrollo social y económico que fortalezcan el tejido social;
- b) La creación de la Guardia Nacional que busca combatir los delitos más graves y al mismo tiempo ser subsidiaria con los gobiernos estatales y municipales, considerando las limitaciones en los estados de fuerza con los que cuentan;
- c) El fortalecimiento de las policías estatales y 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
- d) El desarrollo de un sólido sistema de justicia cívica y programas de trabajo a favor de la comunidad que prevenga el delito en sus etapas más tempranas.

El Gobierno de México entiende que recuperar la seguridad en el país, es un trabajo que trasciende la competencia de las policías y de la Justicia Cívica, ya que se requiere de una procuración de justicia capaz de litigar las imputaciones exitosamente en los tribunales, de una defensoría que proteja al inocente, de tribunales que permitan conocer la verdad de los hechos a través del principio de contradicción procesal protegiendo al inocente, sancionando al culpable y de un sistema de ejecución de sanciones que promueva el justo cumplimiento de la sanción y la reinserción de los sentenciados.

Sin embargo, también es consciente —considerando los datos de incidencia delictiva— que la inseguridad proviene en su mayor parte de faltas administrativas y delitos que pueden atender y

resolver las policías locales y la Justicia Cívica, por lo que el fortalecimiento organizacional y funcional de estas instituciones tendrá impacto en la recuperación de la seguridad en el país.

El artículo 115 constitucional –que establece que los municipios tendrán entre las funciones y servicios públicos a su cargo, la seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito– no distingue entre aquellos con menor o mayor población, o con mayores o menores capacidades de gobierno. Desde el punto de vista constitucional los municipios metropolitanos tienen las mismas facultades legales que aquellos con poblaciones muy reducidas o dispersas.

Sin embargo, para que la política de seguridad sea efectiva, es fundamental para fines operativos distinguir los municipios más poblados o las conurbaciones metropolitanas, de los municipios más pequeños o con poblaciones muy dispersas, así como de acuerdo a su nivel de capacidad institucional. Esto permitirá que las policías estatales y la Guardia Nacional pueden ser subsidiarias en aquellas entidades o municipios –dependiendo del caso– que lo requieran, en tanto integran adecuadamente sus cuerpos policiales.

Es en este contexto que se requiere un Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica, que articule los esfuerzos de la Guardia Nacional, las Policías Estatales y Municipales y los requerimientos del Ministerio Público de una manera lógica y racional para mejorar la realidad y la percepción de seguridad con el fin de reconstruir una convivencia armónica entre los mexicanos.

La policía municipal es uno de los actores del Estado con mayor interacción directa con la población. Sin embargo, actualmente este vínculo se encuentra seriamente deteriorado. Para que la acción policial tenga como resultado la pacificación del país, que se manifieste en la reducción del delito y la violencia, así como en mejoras sensibles en la percepción de la seguridad y la confianza en esta autoridad, es necesario transformar la forma en la que opera la policía en México. Por ello, se propone un Modelo que permita hacer el tránsito de una visión de la policía vista como un “cuerpo represivo del Estado” para convertirse en un verdadero “facilitador de la vida social”.

Bajo esta premisa, el Modelo tiene objeto el fortalecimiento de las policías municipales y estatales, así como la articulación efectiva entre dichos cuerpos con la Guardia Nacional y las Procuradurías o Fiscalías Generales, a fin de prevenir el delito, disminuir la incidencia delictiva, mejorar la percepción de seguridad, e incrementar la confianza en las instituciones de seguridad pública.

El Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica implica la construcción de un sistema de financiamiento adecuado y sostenible que permita policías profesionales, con estados de fuerza suficientes, un salario policial competitivo y equipamiento e infraestructura para desarrollar adecuadamente su función en cada municipio y entidad.

Las policías requieren de un entramado jurídico que al mismo tiempo, elimine restricciones y cuellos de botella que entorpecen la función policial y ofrezca certeza a los policías en su operación cotidiana, pero que también garantice la delimitación y control de sus funciones con el fin de evitar abusos de poder, corrupción o violaciones a derechos humanos.



Finalmente, el Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica propone una estructura organizacional y de procedimientos que facilite la eficiencia en la función policial, a través de mecanismos y fórmulas que permitan la cobertura del servicio, la especialización en funciones específicas y una adecuada interacción entre los diferentes niveles de gobierno, entre la policía y el Ministerio Público y entre las policías y el poder judicial.

En el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública y con la dirección del Secretariado Ejecutivo, el Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica, permitirá la alineación de los esfuerzos de los diferentes niveles de gobierno para construir la paz y seguridad que México demanda.

La más reciente reforma constitucional en la materia estableció que la función de la seguridad pública —a cargo de la Federación, las entidades federativas y los municipios—, tiene como finalidad “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”. La policía es un actor fundamental para que el Estado cumpla con dichas obligaciones. Sin embargo, es fundamental que cuenten con las facultades legales y el respaldo presupuestal necesario para hacer su tarea adecuadamente.

Derivado del Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica, el Secretariado en conjunto con las Conferencias Nacionales de Procuración de Justicia, Secretarios de Seguridad Pública, Sistema Penitenciario y Seguridad Pública Municipal, expedirá los protocolos específicos, manuales, las guías y en general la normatividad necesaria para la adecuada implementación del Modelo.



## II. MARCO JURÍDICO



## II. Marco Jurídico

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 16, 17, 19, 20, 21, 73 fracción XXIX-Z, 115, 116 y 124.

Y en el siguiente marco normativo:

- Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en materia penal
- Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes
- Ley Nacional del Registro de Detenciones
- Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza
- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública
- Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.
- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia
- Ley General de los derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes
- Ley General de Víctimas
- Ley General de Responsabilidades Administrativas
- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción
- Ley General para prevenir, investigar y sancionar la tortura, y otros tratos y penas crueles, inhumanos o degradantes
- Ley General para prevenir, sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de personas y para la protección y asistencia a víctimas de estos delitos
- Ley General para prevenir y sancionar los delitos en materia de secuestro, reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley Federal contra la delincuencia organizada
- Ley Federal para la Protección a personas que intervienen en el Procedimiento Penal
- Ley Federal para prevenir y sancionar los delitos cometidos en materia de hidrocarburos
- Ley de la Guardia Nacional
- Ley de la Policía Federal
- Ley de Seguridad Nacional
- Código Nacional de Procedimientos Penales
- Constituciones Políticas de los Estados
- Ley de Seguridad Pública de los Estados
- Ley de Prevención Social de los Estados
- Ley de Víctimas de los Estados
- Bandos Municipales
- Reglamentos de seguridad y tránsito municipales
- Código de Ética para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley





- Acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública
  - Acuerdos de los Consejos Estatales de Seguridad Pública
  - Guías metodológicas aprobadas
  - Protocolos Nacionales de actuación
- 
- Acuerdo 05/III-SE/19 del Consejo Nacional de Seguridad Pública mediante el cual se aprueba el inicio de los trabajos relacionados con el Modelo Nacional de Policía.
- 
- Plan Nacional de Desarrollo 2019 – 2024: Estrategia Nacional de Seguridad Pública del Gobierno de la República.



### III. DIAGNÓSTICO



### III. Diagnóstico

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

En este sentido, el diagnóstico no debe verse exclusivamente como una especie de “autopsia” de los problemas que nos llevaron a esta situación de inseguridad, sino más bien como un “diagnóstico proactivo” que es la distancia que media entre el problema actual y la situación de paz y seguridad en la que nos queremos ver en 2024.

Es importante que el diagnóstico considere indicadores de resultados que evidencien que la situación de seguridad está mejorando. Por ello el Modelo Nacional de Policía considera como fundamentales los siguientes indicadores:

- a) Incidencia Delictiva<sup>1</sup>, particularmente en;
  - a. Robo a Transeúnte
  - b. Robo a Casa Habitación
  - c. Robo Parcial de Vehículo
  - d. Robo a Comercio
  - e. Narcomenudeo
  - f. Robo Total de Vehículo
  - g. Fraude
  - h. Extorsión
  - i. Violencia de género
- b) Percepción sobre seguridad<sup>2</sup>;
  - a. En la Entidad;
  - b. En el Municipio; u
  - c. En la colonia
- c) Homicidio doloso<sup>3</sup>; y
- d) Impunidad<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Medidas por medio de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública y la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana de INEGI para robo a transeúnte, robo a casa habitación, robo parcial de vehículo, fraude y extorsión y la Encuesta Nacional de Victimización de Empresas para robo a comercio, así como por medio de encuestas de victimización a nivel municipal.

<sup>2</sup> Medidas por medio de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública y la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana de INEGI, así como por medio de encuestas de victimización a nivel municipal.

<sup>3</sup> Víctimas de homicidio doloso reportadas al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y registros de víctimas de homicidio del INEGI.

<sup>4</sup> La diferencia entre los delitos cometidos y los efectivamente sancionados.

Estos indicadores permiten conocer la situación en la que se encuentra la seguridad en el país, sin embargo, es fundamental mejorar las metodologías de medición y las normas que rigen la captura de la información para tener datos certeros y a tiempo.

Actualmente el Secretariado Ejecutivo reporta mensualmente las denuncias que, de acuerdo con las procuradurías y fiscalías estatales, determinó la autoridad ministerial. No obstante, las encuestas de victimización demuestran que la “cifra negra” es superior al 90%, por ello, además de mejorar los mecanismo de recepción de denuncia es fundamental medir los delitos que conoce la autoridad a través del 911 o de los informes policiales para tener un registro adecuado y realista de la incidencia delictiva y del número de víctimas.

Adicionalmente, son indispensables las encuestas de victimización, de victimización a empresas, de percepción de seguridad, etc., para conocer la situación real en la que nos encontramos.

Es importante medir y poner metas respecto de la percepción que la población tiene en sus entidades, municipios y colonias sobre la seguridad, ya que es tan importante la realidad del delito como la percepción ya que afectan igualmente a la sociedad.

Asimismo, los homicidios dolosos deben ser un indicador fundamental para el éxito del Modelo Nacional de Policía precisamente por ser la vida, el bien más preciado y su preservación, la tarea más elemental del gobierno. Por su parte, la impunidad es un indicador clave porque permite conocer la eficacia no sólo de la policía, sino de los actores del sistema de justicia penal, asegurando que una adecuada articulación de la política criminal que asegure que los culpables del delito reciban la sanción que corresponda.

Por otro lado, considerando las facultades legales de las policías y su interacción con la sociedad, es importante para la correcta evaluación y diseño del Modelo Nacional de Policía medir los siguientes indicadores:

- a) Cifra negra;
- b) Confianza en la policía; y
- c) Percepción del desempeño policial<sup>5</sup>.

Estos tres indicadores, aunque no miden resultados finales, 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.

La medición de estos indicadores generará en policías estatales y municipales incentivos para orientar y priorizar su actuación cotidiana. Lo que se busca es orientar las políticas, los presupuestos y las estrategias fundamentalmente a la disminución de la incidencia, la mejora en la percepción y en la calidad de la relación entre autoridades policiales y ciudadanos. Estos indicadores permitirán evaluar puntualmente los grandes resultados de la implementación del Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica que ahora se propone.

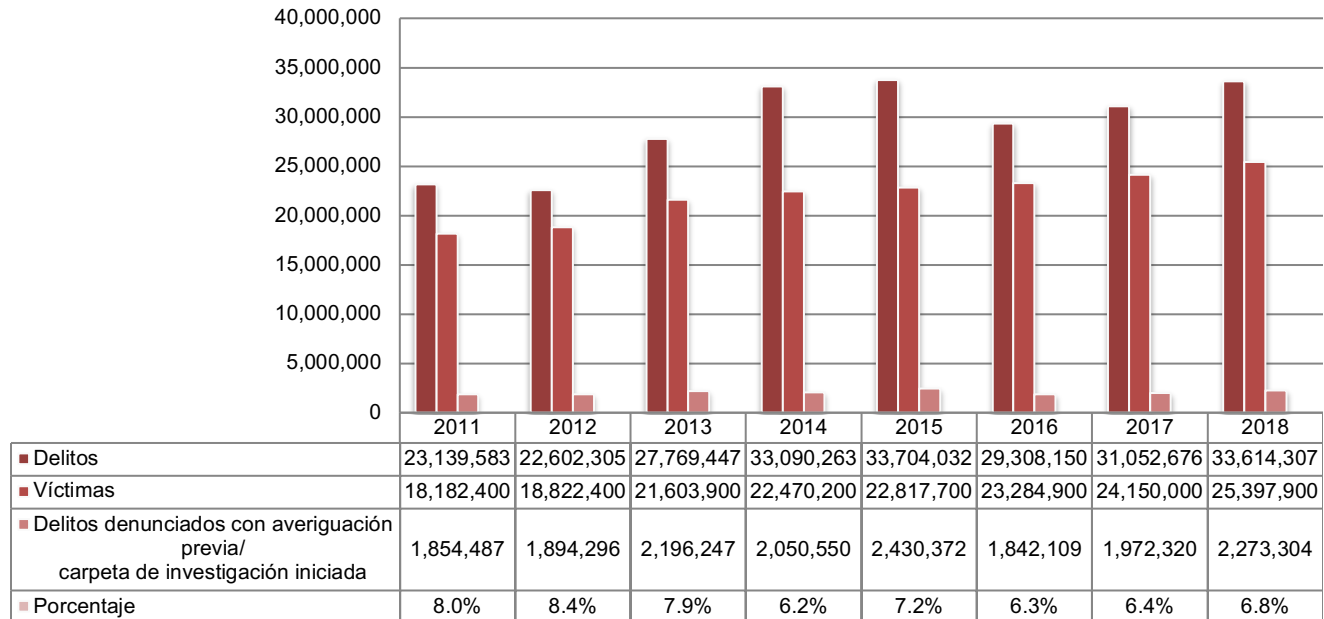
---

<sup>5</sup> Los tres indicadores se miden por medio de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública y la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana de INEGI, así como por medio de encuestas de victimización a nivel municipal.

## a) Victimización y Percepción

Durante los últimos siete años (2010-2017)<sup>6</sup>, entre un 20 y un 25% de la población mayor de 18 años en México ha sido víctima de la delincuencia. Mientras que en 2011 la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) que levanta anualmente el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) calculó 18.1 millones de víctimas, en 2017 la cifra aumentó a 25.3 millones sin que ningún año la cifra de víctimas hubiera disminuido.

**Gráfica 1. Delitos, víctimas y averiguaciones/investigaciones**

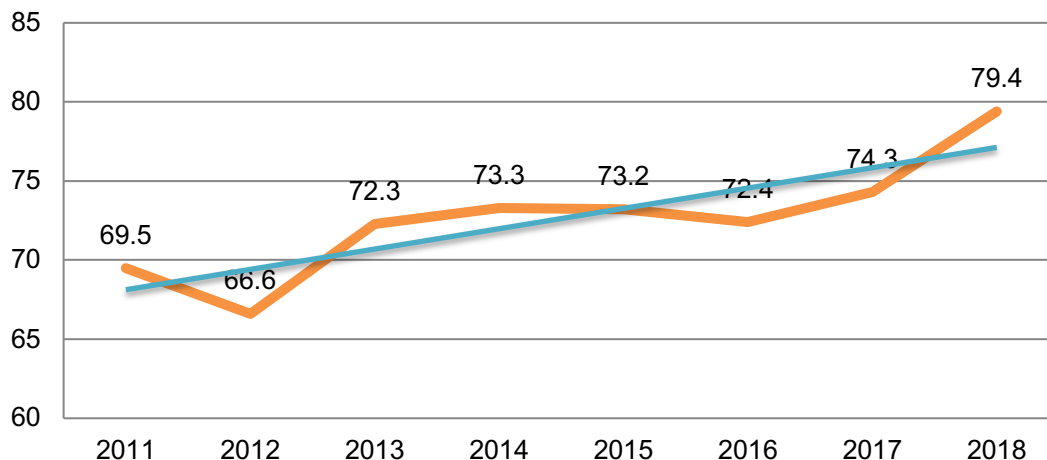


**Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018.**

No obstante esta tendencia creciente en el número de víctimas, la tasa de denuncia de los delitos donde se inició una averiguación previa o carpeta de investigación ha ido disminuyendo en los últimos años pasando de una tasa del 8% en 2011 a apenas 6.8% en la ENVIPE 2018, lo que implica, de entrada, que más de 92% de los delitos queden impunes. Como consecuencia, se observa un incremento en la tendencia en la percepción de inseguridad, lo que daña la convivencia, deteriora las relaciones sociales, provocando que la ciudadanía se sienta desprotegida por los órganos del gobierno encargados de la seguridad.

<sup>6</sup> ENVIPE reporta los resultados del año inmediato anterior.

**Gráfica 2. Porcentaje de la población que se siente insegura en su entidad federativa**



Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2011-2018, INEGI.

Las razones por las cuales ha crecido la delincuencia son diversas. Sin embargo, desde el punto de vista de la policía, es indiscutible que existen problemas doctrinales, estructurales y legales – principalmente en las municipales y las estatales– que han impedido que puedan desplegar todo su potencial para garantizar la seguridad de los mexicanos en sus propias comunidades, generando una percepción de desconfianza y de ineficacia que genera un círculo vicioso entre la sociedad, las víctimas y las autoridades<sup>7</sup>.

Frente a esta problemática, es importante señalar que la mayoría de los delitos tienen una naturaleza básicamente local (ver Gráfica 3)<sup>8</sup>, es decir, no son producto de las grandes organizaciones criminales que trascienden las fronteras municipales o estatales, sino que en todo caso, son criminales o pequeñas bandas que actúan en solitario. Toda vez que las policías municipales y estatales lidian con esta problemática cotidianamente, su fortalecimiento en su operación, inteligencia y en la plena utilización de sus facultades legales son indispensables para lograr la reducción de la mayoría de los delitos.

Este tipo de delitos, son los que más sufren las víctimas ya que van contra su patrimonio. Robo a transeúnte (particularmente en transporte público), robo a casa habitación, robo parcial de vehículo, extorsión (básicamente telefónica) que con mucha frecuencia se origina en los Centros de Reinserción

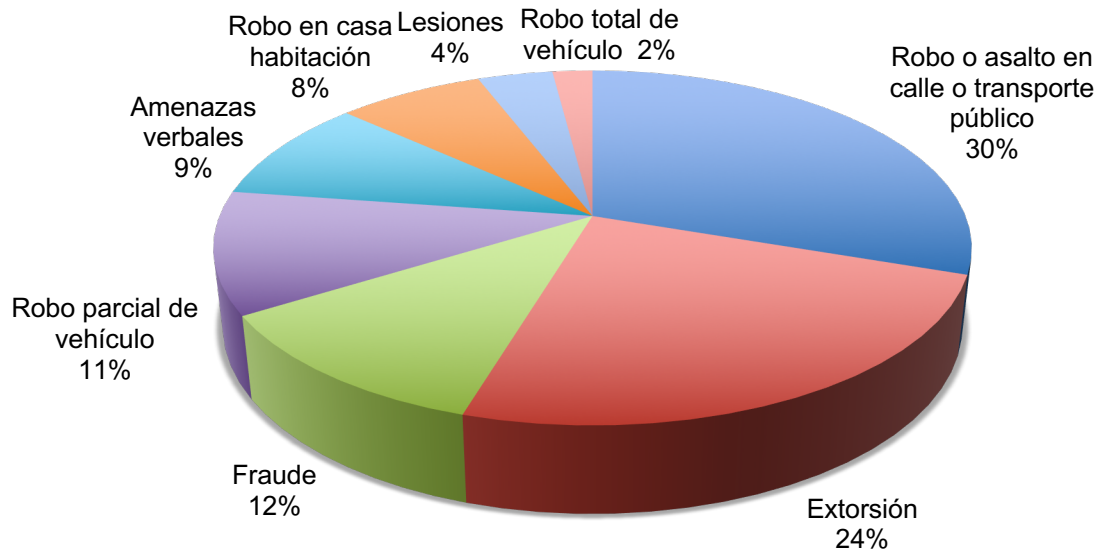
<sup>7</sup> A pesar de que desde la promulgación del Código Nacional de Procedimientos Penales en 2014 las policías tienen la obligación de atender a las víctimas y recibir denuncias, la mayoría (salvo algunos casos aislados) no ha implementado el ejercicio de esta facultad. Del mismo modo desde 2008 las policías tienen facultades para investigar delitos bajo la Conducción y Mando del Ministerio Público y como parte de esta facultad actuar como primer respondiente o incluso como policía con capacidades para procesar la escena del crimen sin embargo, muchas policías no han ejercido esta función o lo han hecho parcialmente.

<sup>8</sup> ENVIPE mide los delitos más representativos del fuero común. Delitos como delincuencia organizada, narcotráfico, portación de armas exclusivas del Ejército, tráfico de indocumentados, entre otros, no son susceptibles de captarse en una encuesta de victimización como es la ENVIPE.



Social, y delitos de violencia familiar que tiene otra naturaleza pero que es atendido en la mayoría de los casos por autoridades locales.

**Gráfica 3. Incidencia delictiva: delitos más frecuentes 2010-2017**

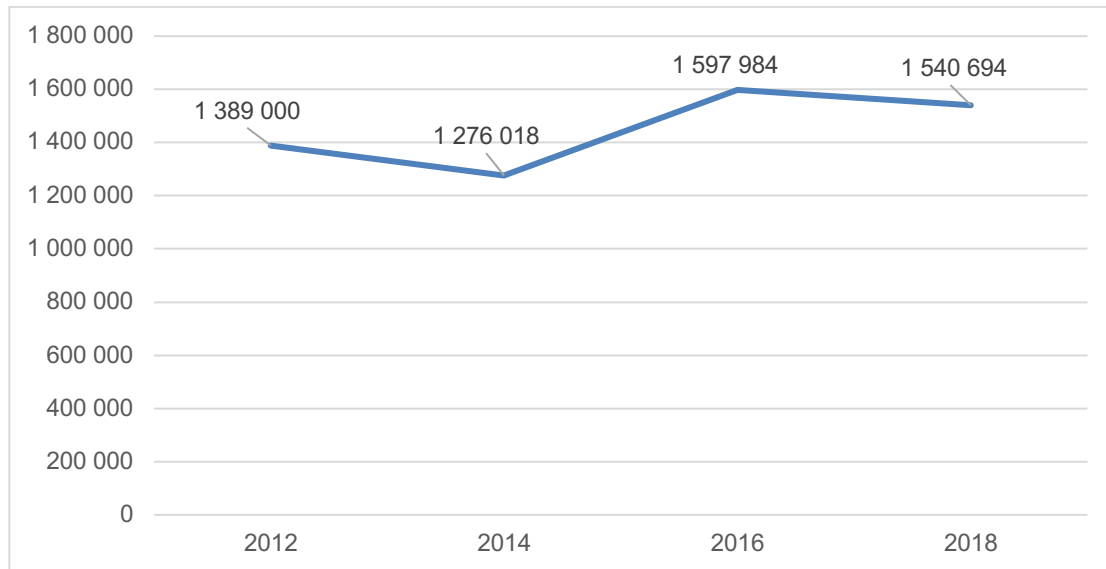


Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2011-2018, INEGI. Datos agregados 2010 a 2017 de “Delitos Más Frecuentes”

Para tener una precisión mayor de la victimización de la población, el INEGI desarrolló a partir de 2012 otro instrumento de medición complementario para dimensionar la victimización de las empresas, la Encuesta Nacional de Victimización de Empresas (ENVE) que mide entre otras cosas, el número de “unidades económicas del sector privado” que han sido víctimas del delito, el número de delitos que se han cometido en su perjuicio y el tipo de delitos de los que han sido víctimas.

Entre 2011 y 2017 se puede observar en la ENVE que en 2017 1.5 millones de unidades económicas fueron víctimas de diversos delitos mientras que en 2014 (su punto más bajo) 1.2 millones habían sido víctimas. Según el mismo instrumento, entre 2011 y 2017, el crecimiento de la victimización de las empresas fue del 10.9% (Ver Gráfica 4).

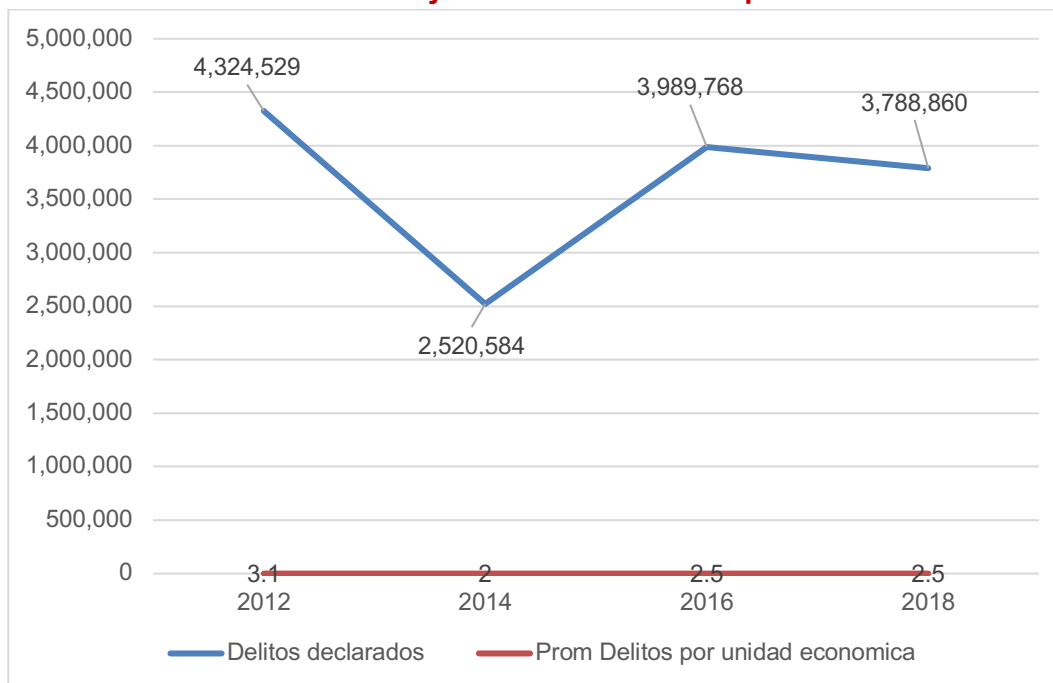
**Gráfica 4. Unidades económicas víctima del delito**



Fuente: ENVE 2012, 2014, 2016, 2018, INEGI.

Durante 2017 el INEGI calculó que las empresas fueron víctimas de 3.7 millones de delitos lo que en promedio significa 2.5 delitos por empresa. De todas las unidades económicas consideradas por la ENVE más de un tercio fueron víctimas de un delito. (Ver Gráfica 5)

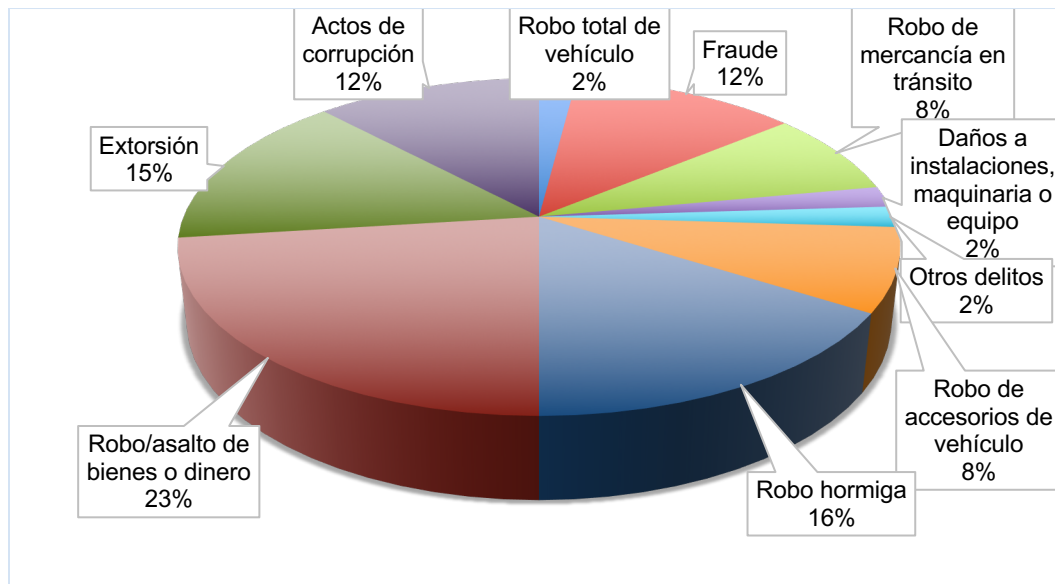
**Gráfica 5. Delitos Declarados y Promedio de Delitos por Unidad Económica**



Fuente: ENVE 2012, 2014, 2016, 2018, INEGI.

En este contexto, el robo o asalto de bienes o dinero y la extorsión representaron el 38% de los delitos, mientras que el fraude 12%, los actos de corrupción el 12% y el “robo hormiga” 16% (Ver Gráfica 6).

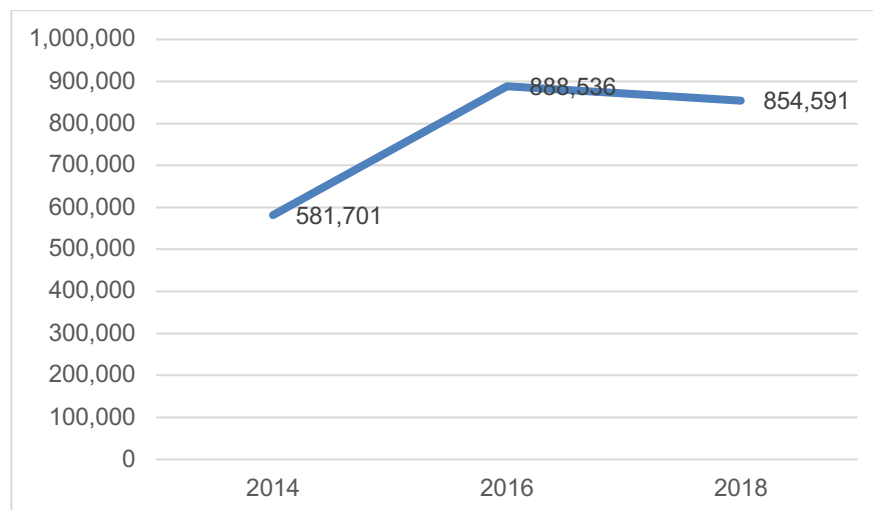
**Gráfica 6. Delitos más frecuentes contra Unidades económicas  
(Promedio)**



Fuente: ENVE 2014, 2016 ,2018, INEGI.

Vale la pena resaltar en este instrumento, el rubro de “Robo/asalto de bienes o dinero” a comercio ya que desagregan el robo que sufren las unidades económicas y que la ENVIPE no registra como tal (robo a comercio). Aquí se puede observar que aunque en promedio hubo una reducción entre 2016 y 2017, la ENVE cálculo un incremento entre 2014 y 2018 del 46.9%, pasando de 581 mil 701 robos o asaltos a 854 mil 591 en este periodo.

**Gráfica 7. Robo/Asalto de Bienes o Dinero a Comercio**

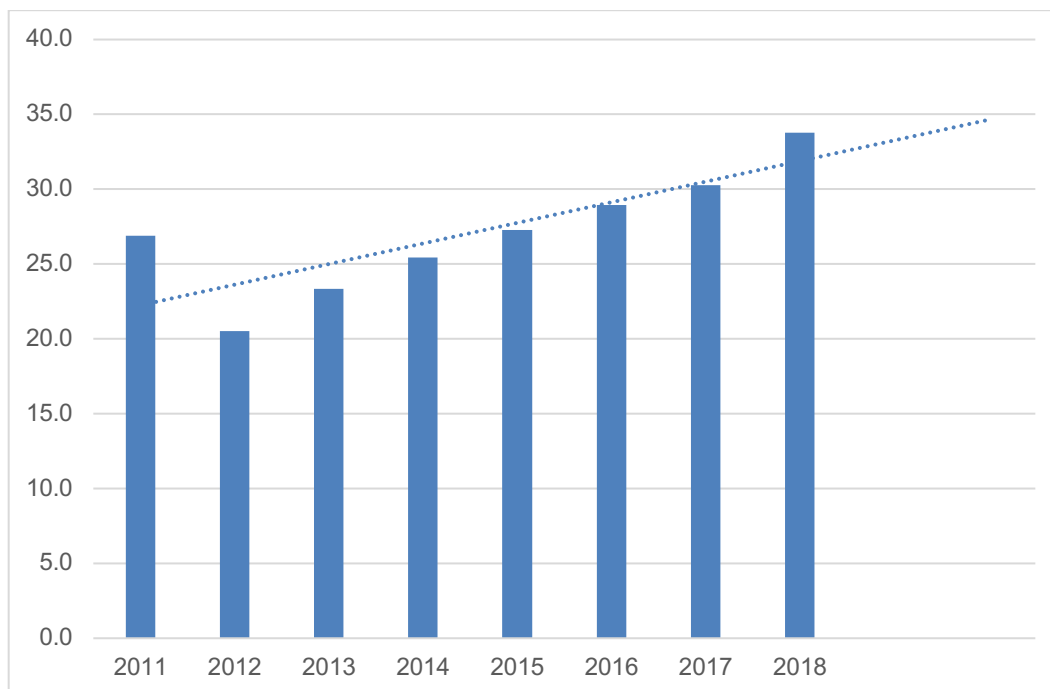


Fuente: ENVE 2014, 2016 y 2018, INEGI.

Otro de los delitos que se cometen con más frecuencia y con los que las policías locales tienen más contacto es el narcomenudeo, el cual genera una dimensión distinta de víctimas; por un lado las personas que deciden consumir drogas y que en el tiempo pueden volverse adictas y por el otro, los propios vendedores de droga que se convierten en víctimas de quienes se las proveen para su venta.

El narcomenudeo es un delito que no capta la ENVIPE dado que se trata de un delito cuyas víctimas compran la droga. Sin embargo la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU) de INEGI capta el porcentaje de la población que señala que atestiguó venta de droga en los alrededores de su vivienda, lo que puede indicar la frecuencia y dimensión del delito.

**Gráfica 8. Porcentaje de población de 18 años y más según conocimiento de venta de droga en los alrededores de su vivienda 2011-2018**



Fuente: ENSU 2011-2018, INEGI.

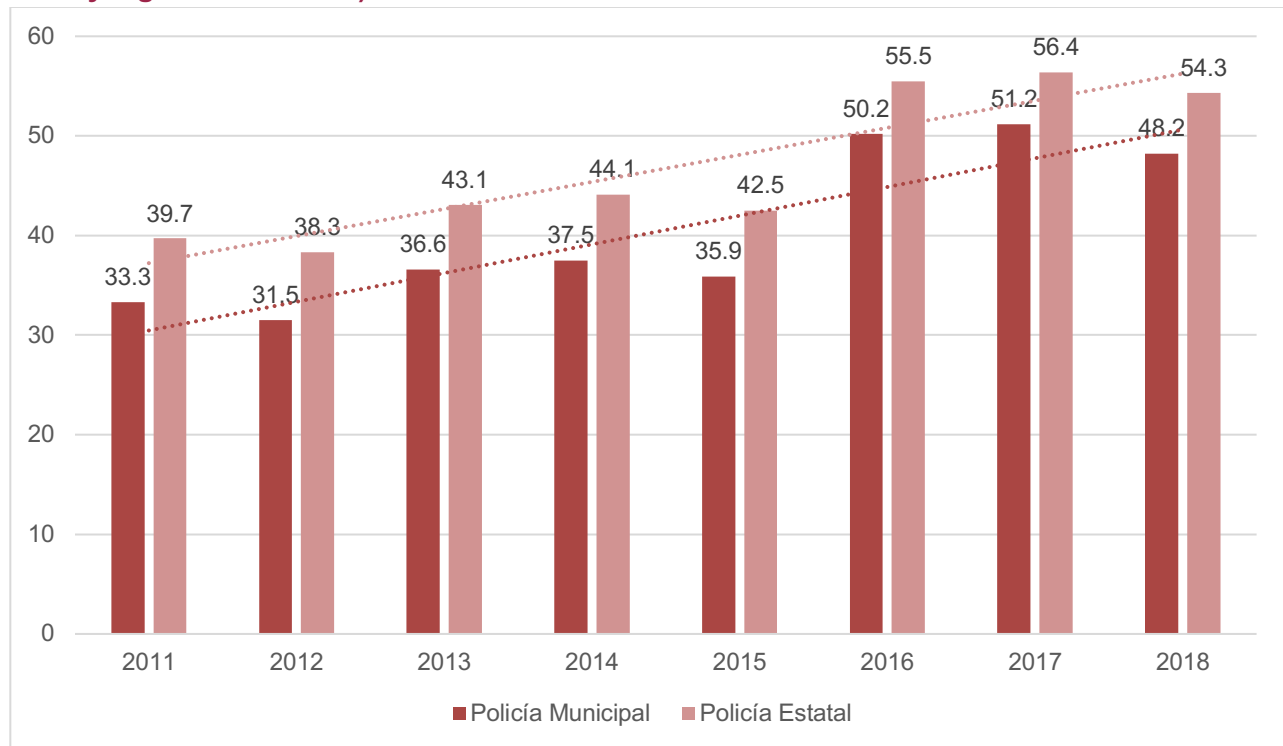
Nuevamente, las policías municipales y estatales juegan un papel fundamental en la atención de estos delitos ya que son los que realizan la gran mayoría de las detenciones de estos individuos y las que lidian a través de las faltas administrativas con muchos de los consumidores.

En este contexto y considerando el tipo de delitos que atienden y previenen las policías municipales y estatales y la enorme proporción que representan del total de delitos que se cometen, es evidente que la seguridad se debe construir desde lo local, para ello es fundamental el fortalecimiento e institucionalización de las policías locales para controlar el problema de la inseguridad y el combate al delito en el país de manera permanente.

Sin embargo, a pesar de su importancia, las policías municipales y estatales carecen de los recursos humanos, financieros, materiales y de la estructura, capacitación y marco legal necesario y adecuado para llevar a cabo su fundamental tarea.

Es importante señalar que como se observa en la Gráfica 9, la confianza en las policías municipales y estatales ha ido creciendo en el tiempo (a diferencia de lo que a veces se piensa), lo que permite establecer la importancia de fortalecerlas y facultarlas ya que el efecto positivo de estas policías tiene una alta rentabilidad en términos de resultados a corto plazo en favor de la ciudadanía.

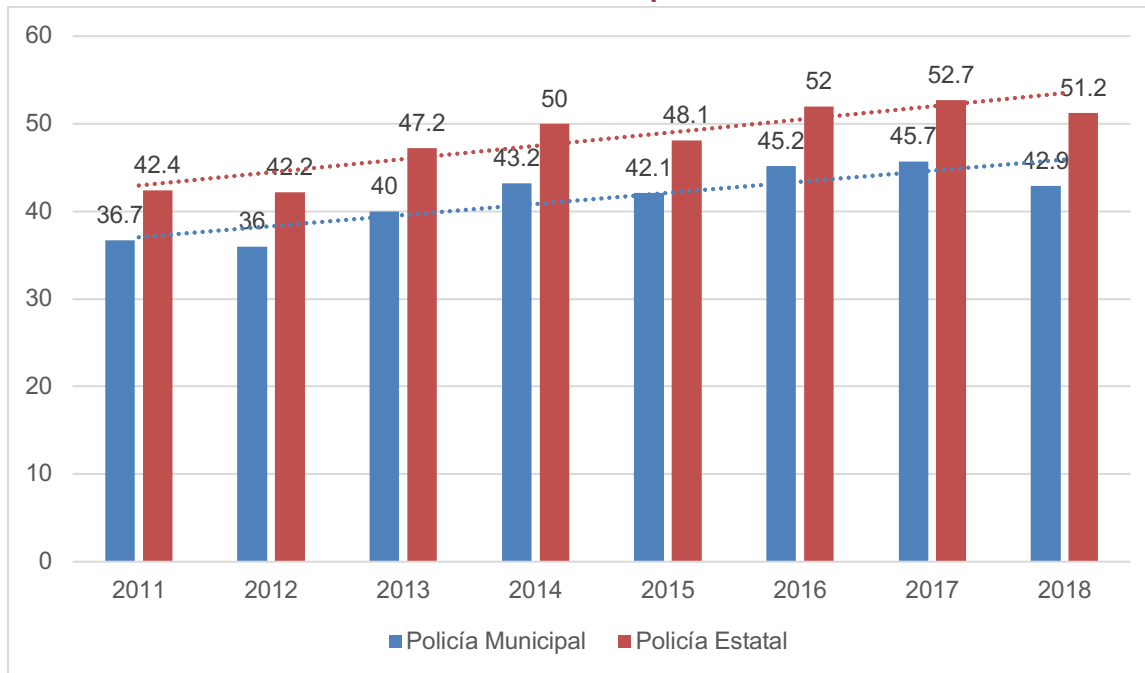
**Gráfica 9. Porcentaje de la Población que confía en las Policías Municipales y Estatales (Mucha y algo de confianza)**



Fuente: ENVIPE 2011-2018, INEGI.

En el mismo sentido, la Gráfica 10, muestra como además de incrementarse paulatinamente la confianza en las policías municipales y estatales, también ha ido creciendo la percepción de un desempeño eficiente de las mismas, lo que nuevamente permite afirmar que su fortalecimiento y la ampliación de sus facultades permitiría disminuir la incidencia y la percepción de inseguridad en un plazo menor y generar resultados rápidos para la ciudadanía.

**Gráfica 10. Porcentaje de la Población que percibe como muy y algo efectivo el desempeño de la policía**



Fuente: ENVIPE 2011-2018, INEGI.

#### **b) Política Criminal Desarticulada: funciones y marco legal;**

Uno de los problemas a los que se enfrentan las policías es a un marco legal que requiere de ajustes para aclarar las funciones de cada orden de gobierno, normar ciertas actividades policiales y la relación de las policías con el Ministerio Público.

El artículo 21 constitucional párrafo décimo señala que:

*“El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres ordenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública...”*

Para ello se expidió la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, las leyes estatales, se crearon los Consejos Nacional y Estatales, los organismos de coordinación y se ha expedido normatividad, se han presupuestado y ejercido recursos económicos, etc. Sin embargo, la coordinación entre órdenes de gobierno y entre las policías y el Ministerio Público sigue siendo una aspiración incumplida del Sistema Nacional de Seguridad Pública además de una urgente necesidad para la eficacia del Sistema.



De manera esquemática, en México existen por lo menos siete diferentes tipos de cuerpos que deben coordinarse para atender adecuadamente la seguridad;

- a) Guardia Nacional;
- b) Fiscalía General de la República
- c) Agencia (Federal) de Investigación Criminal;
- d) Policías Estatales;
- e) Fiscalías Estatales
- f) Policías Ministeriales Estatales- Servicios Periciales; y
- g) Policías Municipales;

En este contexto, diversos problemas estructurales y legales han impedido esta coordinación ya que hay funciones que pueden empalmarse y duplicarse lo que requiere corregirse para asegurar el eficiente desempeño de las policías.

El artículo 21 en su párrafo noveno, señala:

*“La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala.<sup>9</sup> 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.”*

Por su parte, el artículo 39 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública busca establecer las competencias que corresponde a cada nivel de gobierno sin embargo, no las aclara ya que insiste en la concurrencia de facultades y en la fórmula *“en el ámbito de sus respectivas competencias”* las cuales no aclara ni enuncia.

Más que coordinación entre iguales, lo que requieren las policías en México es una adecuada “articulación” de esfuerzos entre “diferentes” corporaciones, estableciendo con toda claridad su ámbito de competencia, tanto desde el punto de vista territorial como de funciones y especialidades.

La diferencia entre “coordinación” y “articulación” no es sólo semántica, sino que se refiere a la necesidad de establecer facultades diferenciadas entre los diferentes cuerpos de policía para evitar duplicidades y conflictos y desempeñar un trabajo efectivo.

Si se observa el contenido del artículo 2º de la Ley de Policía Federal<sup>10</sup> que establece las facultades que la ley le otorga, mismas que serán asumidas por la Guardia Nacional de acuerdo al decreto de creación de dicho cuerpo y a los artículos 6º y 7º de la Ley de la propia Guardia Nacional (con mas

<sup>9</sup> El subrayado es de este documento.

<sup>10</sup> Ya abrogada por la Ley de la Guardia Nacional.

claridad pero bajo la vaguedad del artículo 39 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública), se puede observar un ejemplo de esta afirmación.

**Artículo 2.** *La Policía Federal es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad Pública, y sus objetivos serán los siguientes:*

- I. Salvaguardar la vida, la integridad, la seguridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos;*
- II. Aplicar y operar la política de seguridad pública en materia de prevención y combate de delitos;*
- III. Prevenir la comisión de los delitos, y*
- IV. Investigar la comisión de delitos bajo la conducción y mando del Ministerio Público de la Federación, en términos de las disposiciones aplicables.*

## **Capítulo II**

### **Fines y Principios de la Guardia Nacional**

**Artículo 4.** *La Guardia Nacional es una institución de seguridad pública, de carácter civil, disciplinada y profesional, adscrita como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría.*

*Artículo 5. El objeto de la Guardia Nacional es realizar la función de seguridad pública a cargo de la Federación y, en su caso, conforme a los convenios que para tal efecto se celebren, colaborar temporalmente en las tareas de seguridad pública que corresponden a las entidades federativas o municipios.*

*Artículo 6. Son fines de la Guardia Nacional:*

- I. Salvaguardar la vida, integridad, seguridad, bienes y derechos de las personas, así como preservar las libertades;*
- II. Contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social;*
- III. Salvaguardar los bienes y recursos de la Nación, y*
- IV. Llevar a cabo acciones de colaboración y coordinación con entidades federativas y municipios.*

*Artículo 7. Para materializar sus fines, la Guardia Nacional deberá:*

- I. Aplicar, de acuerdo a sus atribuciones y obligaciones, los programas, políticas y acciones que integran la Estrategia Nacional de Seguridad Pública;*
- II. Prevenir la comisión de delitos y faltas administrativas;*
- III. Investigar la comisión de delitos, bajo la conducción y mando del Ministerio Público competente en el ejercicio de esta función;*
- IV. Colaborar, en materia de seguridad pública, con las entidades federativas y municipios, en los términos que así se convenga, de conformidad con las disposiciones que regulen el Sistema Nacional de Seguridad Pública;*
- V. Auxiliar al Poder Judicial de la Federación en el ejercicio de sus funciones, así como a los de las entidades federativas, en los términos de la coordinación y colaboración que convengan, de conformidad con las disposiciones del Sistema Nacional de Seguridad Pública;*

- VI. *Intervenir en los actos procesales de carácter penal en los que sea requerida su participación, así como fungir como policía procesal, en términos de la Ley Nacional de Ejecución Penal;*
- VII. *Intervenir en materia de seguridad pública en el ámbito local, en coadyuvancia de las autoridades competentes, y*
- VIII. *Hacer uso de las armas que le sean autorizadas, de conformidad con las disposiciones aplicables.*

Al mismo tiempo, si observamos las leyes o reglamentos que rigen a las policías estatales vamos a encontrar casi la misma redacción sin que se aclare el significado operativo del “ámbito de sus competencias”. Sólo como ejemplo se pueden ver los casos de Veracruz, Querétaro, Sonora y Oaxaca.

**Tabla 1. Atribuciones de las Policías Estatales**

|            | Veracruz <sup>11</sup>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Querétaro <sup>12</sup>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Sonora <sup>13</sup>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Oaxaca <sup>14</sup>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Facultades | <p><b>Artículo 26.</b> La Dirección General de la Fuerza Civil, además de los principios que establece el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se regirá por los principios de colaboración y actuación científica.</p> <p>Sus objetivos serán:</p> <p>a) Proteger la vida, la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, sin importar diferencias de origen étnico o nacional, de género, edad, opinión, preferencia sexual, religión, o las discapacidades, así como mantener el orden y la paz públicos; vigilar el cumplimiento de la normatividad administrativa y prevenir la comisión de delitos;</p> <p>b) Abatir la incidencia de las conductas contrarias a la ley; atender a las víctimas y ofendidos por diversas</p> | <p><b>Artículo 18.</b> La Subsecretaría de Policía Estatal contará con las siguientes atribuciones:</p> <p>I. Diseñar y ejecutar los programas y acciones necesarias para conservar la paz pública, prevenir la violencia y la delincuencia mediante la operación táctica y operativa de la Policía Estatal;</p> <p>II. Proteger la integridad y bienes de la ciudadanía, así como velar dentro del ámbito de su competencia, por el respeto a los derechos humanos;</p> <p>III. Aplicar las políticas, estrategias tácticas y formas integrales de seguridad pública y de prevención a fin de reducir los factores de riesgo de conductas delictivas; [...]</p> | <p><b>Artículo 77 BIS.-</b> La función básica de los cuerpos de policía en el estado, tanto municipales como del Gobierno del Estado, es prevenir el crimen y preservar la paz y el orden públicos, para lo cual tendrá las siguientes facultades:</p> <p>I.- Prevención: consistente en llevar a cabo las acciones necesarias para evitar la comisión de delitos e infracciones administrativas, y, en sus circunscripciones, realizar acciones de inspección, vigilancia y vialidad;</p> <p>II.- Atención a víctimas y ofendidos del delito: proporcionar auxilio en los términos que señalan el Código Nacional de Procedimientos Penales y las respectivas leyes nacional y local de víctimas para lo cual recibirán, en su caso, la denuncia respectiva;</p> <p>III.- Investigación: que</p> | <p><b>Artículo 24.-</b> Son atribuciones y obligaciones de los miembros de los Cuerpos de Seguridad Pública en el Estado, en el ejercicio de su función:</p> <p>I. Prevenir la comisión de faltas administrativas y de delitos;</p> <p>II. Salvaguardar la vida, la integridad, bienes y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, la paz y el orden público en el territorio del Estado;</p> <p>III. Detener y remitir al Ministerio Público o autoridades competentes, a las personas detenidas en casos de delito flagrante o faltas administrativas;</p> <p>IV. Auxiliar a las autoridades judiciales y administrativas;</p> <p>V. Auxiliar a la población en caso de emergencia</p> |

<sup>11</sup> Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Veracruz.

<sup>12</sup> Ley de la Secretaría de Seguridad Ciudadana del Estado de Querétaro

<sup>13</sup> Ley de Seguridad Pública para el Estado de Sonora

<sup>14</sup> Ley de Seguridad Pública para el Estado de Oaxaca

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>infracciones a la ley y, evitar los tratos inhumanos, degradantes y humillantes con la finalidad de suprimir la revictimización; y</p> <p>c) Actuar en coadyuvancia, de conformidad con lo que establece el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la investigación de los delitos que corresponde al Ministerio Público y a las policías.</p> <p>[...]</p> | <p>tendrá por objeto la prevención, la realización de peritajes y, bajo la conducción y el mando del Ministerio Público, la persecución de conductas que pudieran ser constitutivas de delito, para lo que, a través de sistemas homologados, recolectarán, clasificarán, registrarán, analizarán, evaluarán y usarán la información conducente;</p> <p>[...]</p> | <p>o desastre;</p> <p>VI. Realizar labores de inteligencia estratégica, táctica, operativa, análisis, recolección y procesamiento de información criminal que apoyen la prevención, la investigación y la persecución de los delitos;</p> <p>[...]</p> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Del mismo modo los reglamentos de policía en los municipios establecen facultades similares:

**Tabla 2. Atribuciones de Policías Municipales**

|            | Guadalajara <sup>15</sup>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Morelia <sup>16</sup>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Xalapa <sup>17</sup>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Tijuana <sup>18</sup>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Facultades | <p>Artículo 8. Corresponde a la Comisaría de la Policía de Guadalajara las siguientes atribuciones:</p> <p>I. Efectuar las acciones dirigidas a salvaguardar la integridad y patrimonio de las personas, prevenir la comisión de delitos e infracciones al Reglamento de Policía y Buen Gobierno; así como, preservar las libertades, el orden y la paz públicos;</p> <p>[...]</p> <p>XVII. Procurar la aplicación de métodos científicos y</p> | <p><b>Artículo 1°</b> Se crea la «Policía de Morelia», como un Órgano Desconcentrado de la Administración Pública Municipal, el que será responsable de preservar el orden y la paz públicos, prevenir la comisión de los delitos y en su caso, investigarlos bajo la conducción y mando del Ministerio Público en términos de la legislación aplicable.</p> | <p><b>Artículo 84.-</b> La Dirección de Seguridad Ciudadana y Tránsito Municipal es la dependencia encargada de garantizar, promover, proteger y respetar en el respectivo ámbito de sus competencias, la seguridad ciudadana, vial y de movilidad, regida bajo los principios de apego a los derechos humanos, legalidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia, profesionalismo, honradez y perspectiva de género.</p> <p><b>Artículo 85.-</b> A la Dirección de Seguridad Ciudadana y Tránsito Municipal le</p> | <p><b>ARTÍCULO 3.-</b> La Seguridad Pública Municipal es una función del Ayuntamiento de Tijuana que tiene como fines:</p> <p>I. Mantener el orden y la paz públicos;</p> <p>II. Proteger la integridad física de las personas y sus bienes;</p> <p>III. Vigilar el cumplimiento del Bando de Policía y Gobierno, los reglamentos municipales, así como sancionar a los infractores de los mismos;</p> <p>IV. Auxiliar a las</p> |

<sup>15</sup> Reglamento Interno y de Carrera Policial de la Comisaría de la Policía de Guadalajara.

<sup>16</sup> Acuerdo por el que se Crea el Órgano Desconcentrado Denominado Policía de Morelia.

<sup>17</sup> Reglamento de la Administración Pública Municipal del H. Ayuntamiento de Xalapa, Veracruz.

<sup>18</sup> Reglamento Interno de la Secretaría de Seguridad Pública del Municipio de Tijuana, Baja California

|  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|--|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | <p>tecnológicos en la prevención y en su caso en la investigación de los delitos acatando la normatividad aplicable;</p> <p>[...]</p> <p>XXIII. Participar, en auxilio de las autoridades competentes, en la investigación y persecución de delitos actuando siempre bajo la conducción y mando del Ministerio Público, de conformidad al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;</p> |  | <p>corresponde las siguientes atribuciones:</p> <p>I. Mantener coordinación con los tres órdenes de gobierno en la materia de conformidad con los artículos 21 y 115 fracción III, inciso h) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás ordenamientos aplicables;</p> <p>[...]</p> | <p>autoridades de orden federal y estatal en las funciones y actividades que realicen para prevenir, combatir, investigar y sancionar los delitos que se cometan en el territorio del Municipio;</p> <p>V. Prevenir la comisión de delitos e infracciones a leyes y reglamentos, en el territorio del Municipio, fomentando en la sociedad una cultura de legalidad;</p> <p>VI. Brindar auxilio a la población en toda situación de emergencia derivada de hechos de policía, accidentes, siniestros y desastres naturales o provocados.</p> |
|--|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Como se observa, las funciones son iguales para todas las policías y no queda claro cuál es el “ámbito de sus competencias” lo que implica sobre todo, un esfuerzo importante de coordinación que en muchas ocasiones genera duplicidad y enfrentamiento entre los diferentes cuerpos policiales.

Es evidente que cualquier policía estatal o municipal podría poner un artículo similar en su legislación lo cual, considerando que prácticamente todo el territorio nacional se compone de municipios y de entidades federativas, ocasiona que se tengan facultades similares y actúen en los mismos lugares.

Por ello, es importante aclarar el marco normativo y eventualmente crear una Ley Nacional de Policía que pudiese precisar las funciones para pasar de una “coordinación”, que supone facultades empalmadas, a una “articulación”, que supondría funciones diferenciadas que trabajan hacia un fin común.

Por lo que se refiere a la especialización el Artículo 21 constitucional señala que la seguridad pública comprende la:

*“...prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala”.*



Adicionalmente establece que:

*“...La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquel en el ejercicio de esta función.”*

Bajo esta premisa, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP) señala en su Artículo 75 que:

*Las Instituciones Policiales, para el mejor cumplimiento de sus objetivos, desarrollarán, cuando menos, las siguientes funciones:*

- I. Investigación, que será aplicable ante:*
  - a) La preservación de la escena de un hecho probablemente delictivo;*
  - b) La petición del Ministerio Público para la realización de actos de investigación de los delitos, debiendo actuar bajo el mando y conducción de éste;*
  - c) Los actos que se deban realizar de forma inmediata; o*
  - d) La comisión de un delito en flagrancia.*
- II. Prevención, que será la encargada de llevar a cabo acciones tendientes a prevenir la comisión de delitos e infracciones administrativas, a través de acciones de investigación, inspección, vigilancia y vialidad en su circunscripción, y*
- III. Reacción, que será la encargada de garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz públicos.*

Adicionalmente, el Artículo 76 del mismo ordenamiento señala:

*Las unidades de policía encargadas de la investigación de los delitos se ubicarán en la estructura orgánica de las instituciones de procuración de justicia, o bien, en las instituciones policiales, o en ambas<sup>19</sup>, en cuyo caso se coordinarán en los términos de esta Ley y demás disposiciones aplicables para el desempeño de dichas funciones.*

*Las policías ministeriales ubicadas dentro de la estructura orgánica de las instituciones de procuración de justicia, se sujetarán a lo dispuesto en el presente título, quedando a cargo de dichas instituciones, la aplicación de las normas, supervisión y operación de los procedimientos relativos al desarrollo policial.*

Aquí es importante señalar que tradicionalmente sólo las policías ministeriales participaban en la investigación de los delitos con el Ministerio Público, sin embargo a partir de las reformas antes mencionadas y en particular de lo señalado en el Artículo 76 las policías de seguridad pública deben

<sup>19</sup> El subrayado es del documento.

participar en la investigación (no solamente como primer respondiente). Por ello es indispensable que se desarrollen las áreas de investigación y análisis en las policías municipales y estatales.

No obstante lo anterior, el desarrollo de la capacidad de investigación de las policías municipales y estatales plantea un nuevo reto de articulación tanto para las instituciones de procuración de justicia como para las policías, por ello es fundamental el desarrollo de protocolos de “Conducción y Mando” para que el Ministerio Público pueda ampliar su capacidad de investigación a través de las policías municipales y estatales, y para que pueda “articular” el trabajo de cada una de manera armónica.

En esta lógica es importante que se pueda desarrollar en todo su potencial lo establecido en los artículos 77 de la LGSNSP y 132 y 221 del Código Nacional de Procedimientos Penales para que las policías puedan realizar sus tareas de recepción de denuncias, atención a víctimas e investigación, con la seguridad jurídica de la ley y de los protocolos de Conducción y Mando que establezcan las instituciones de procuración de justicia.

El artículo 77 de la misma ley y en concordancia con los Artículos 132 y 221 del Código Nacional de Procedimientos penales se estipula:

*La policía, en términos de lo dispuesto en el Código Nacional de Procedimientos Penales, en sus respectivos ámbitos de competencia, tendrá las siguientes funciones:*

- I. Recibir las denuncias sobre hechos que puedan ser constitutivos de delitos, e informar al Ministerio Público por cualquier medio y de inmediato, así como de las diligencias practicadas;*
- II. Constatar la veracidad de los datos aportados en informaciones anónimas, mediante los actos de investigación que consideren conducentes para este efecto;*
- III. Practicar las diligencias necesarias que permitan el esclarecimiento de los hechos que la ley señale como delito y la identidad de quien lo cometió o participó en su comisión, bajo el mando y conducción del Ministerio Público;*
- IV. Efectuar las detenciones en los casos del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*
- V. Participar en la investigación de los delitos, en la detención de personas y en el aseguramiento de bienes, observando las disposiciones Constitucionales y legales aplicables;*
- VI. Registrar de inmediato la detención en términos de las disposiciones aplicables, así como remitir sin demora y por cualquier medio la información al Ministerio Público;*
- VII. Poner a disposición de las autoridades competentes, sin demora alguna, a las personas detenidas y los bienes que se encuentren bajo su custodia, observando en todo momento el cumplimiento de los plazos constitucionales y legales establecidos;*
- VIII. Preservar el lugar de los hechos o del hallazgo y en general, realizar todos los actos necesarios para garantizar la integridad de los indicios, como consecuencia dará aviso a la Policía con capacidades para procesar la escena del hecho y al Ministerio Público, conforme a las disposiciones aplicables misma previsión será aplicable a toda institución u órgano público que realice estos actos en cumplimiento a una disposición legal;*
- IX. Requerir a las autoridades competentes y solicitar a las personas físicas o morales, informes y documentos para fines de la investigación. En caso de negativa, informará al Ministerio Público para que determine lo conducente;*



- X. Dejar registro de todas las actuaciones que se realicen durante la investigación de los delitos, utilizando al efecto cualquier medio que permita garantizar que la información recabada sea completa, íntegra y exacta;
- XI. Emitir los informes, partes policiales y demás documentos que se generen, con los requisitos de fondo y forma que establezcan las disposiciones aplicables, para tal efecto se podrán apoyar en los conocimientos que resulten necesarios;
- XII. Proporcionar atención a víctimas, ofendidos o testigos del delito; para tal efecto deberá:
  - a) Prestar protección y auxilio inmediato, de conformidad con las disposiciones legales aplicables;
  - b) Procurar que reciban atención médica y psicológica cuando sea necesaria;
  - c) Adoptar las medidas que se consideren necesarias tendientes a evitar que se ponga en peligro su integridad física y psicológica, en el ámbito de su competencia;
  - d) Preservar los indicios y elementos de prueba que la víctima y ofendido aporten en el momento de la intervención policial y remitirlos de inmediato al Ministerio Público encargado del asunto para que éste acuerde lo conducente, y
  - e) Asegurar que puedan llevar a cabo la identificación del imputado sin riesgo para ellos.
- XIII. Dar cumplimiento a las órdenes de aprehensión y demás mandatos ministeriales y jurisdiccionales de que tenga conocimiento con motivo de sus funciones, y
- XIV. Las demás que le confieran las disposiciones aplicables.

Las instituciones policiales estarán facultadas para desarrollar las funciones establecidas en el presente artículo en términos de lo previsto por la fracción I del Artículo 75 de esta Ley.

### c) Investigación del delito

La impunidad es el flagelo más grave de nuestro sistema de seguridad y justicia penal. El hecho de que las personas culpables de cometer un delito no reciban la sanción correspondiente genera una gran frustración en las víctimas, deslegitima al sistema y provoca una sensación de inseguridad y desgobierno en la sociedad.

Paralelamente, este problema no solo incentiva la comisión de delitos debido a la ausencia de sanción, sino que también provoca una espiral ascendente de un número creciente de personas dispuestas a unirse a la delincuencia ya que la relación costo-beneficio tiene una tendencia positiva<sup>20</sup>.

Valor esperado de delinquir = ( Ganancia del ilícito - Ganancia que pudiese obtener de una actividad lícita ) - ( Pena X Probabilidad de Captura )

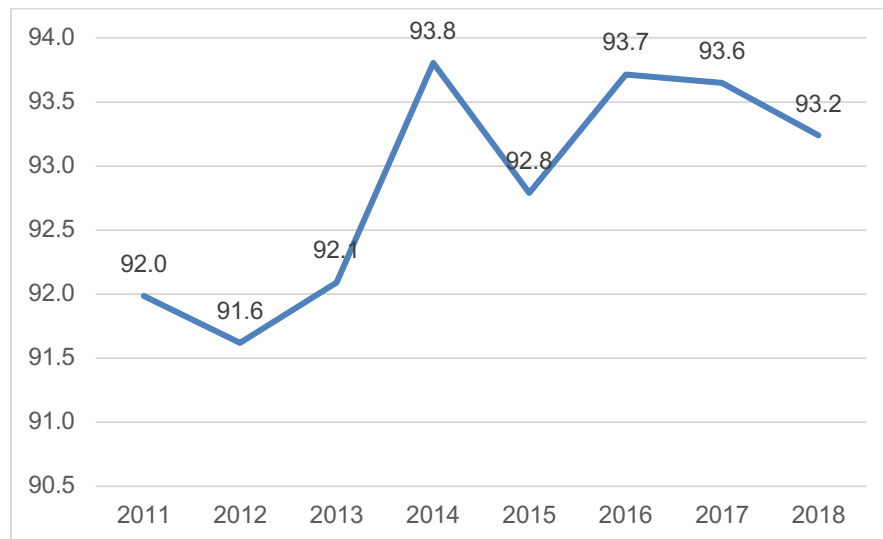
Fuente: Elaboración propia basado en el modelo de elección racional desarrollado por Becker (1968).

<sup>20</sup> Ver Zepeda Lecuona, Guillermo (2004), Crimen sin castigo: Procuración de Justicia Penal y ministerio público en México, pp. 75. Fondo de Cultura Económica y Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), México.

La impunidad tiene por lo menos dos componentes fundamentales, a) el bajo nivel de denuncia de los delitos (menor al 10% del total); y b) La proporción muy reducida de denuncias y de hechos posiblemente delictuosos que se investigan.

En lo que se refiere a la llamada “Cifra Negra” es decir, los delitos no denunciados o que se denunciaron pero la misma no procedió, implica que antes de iniciar el proceso de investigación el 90% de los delitos queden impunes (ver Gráfica 11)

**Grafica 11.Cifra Negra: Delitos no denunciados o denunciados por los que no se inició una carpeta de investigación**

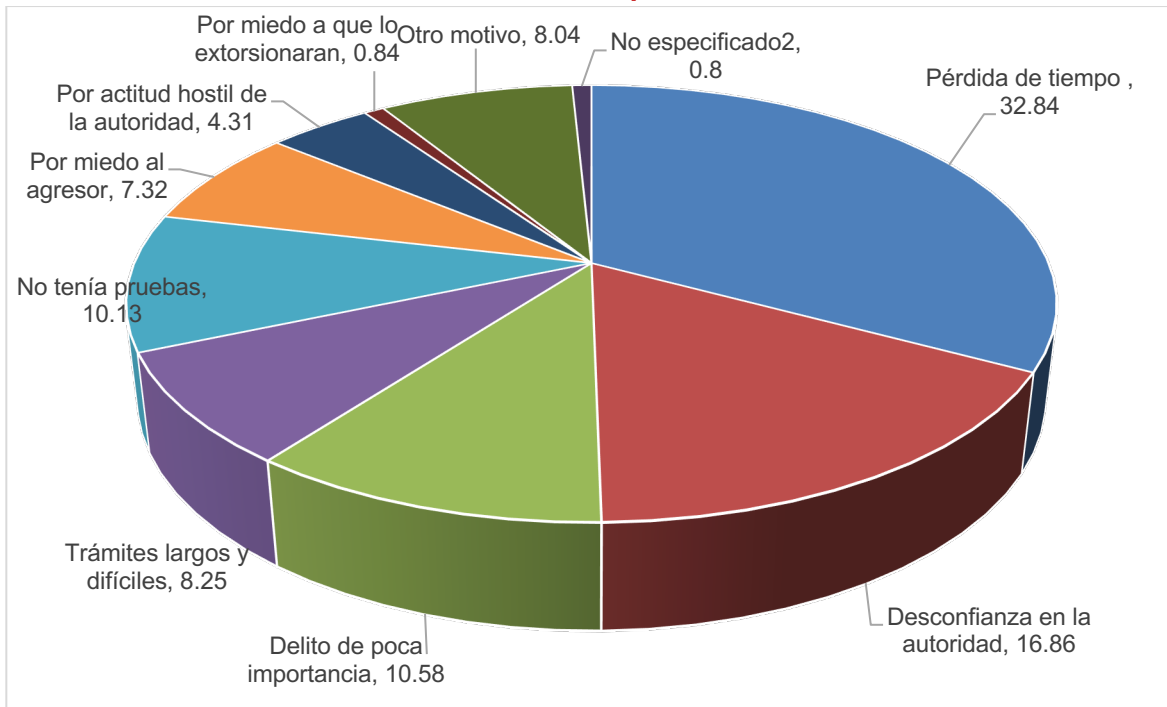


Fuente: ENVIPE 2011-2018, INEGI.

El bajo nivel de denuncia responde a las formas y métodos mediante los cuales la autoridad recibe las denuncias y el carácter formal que las mismas tienen para iniciar la investigación de un delito.

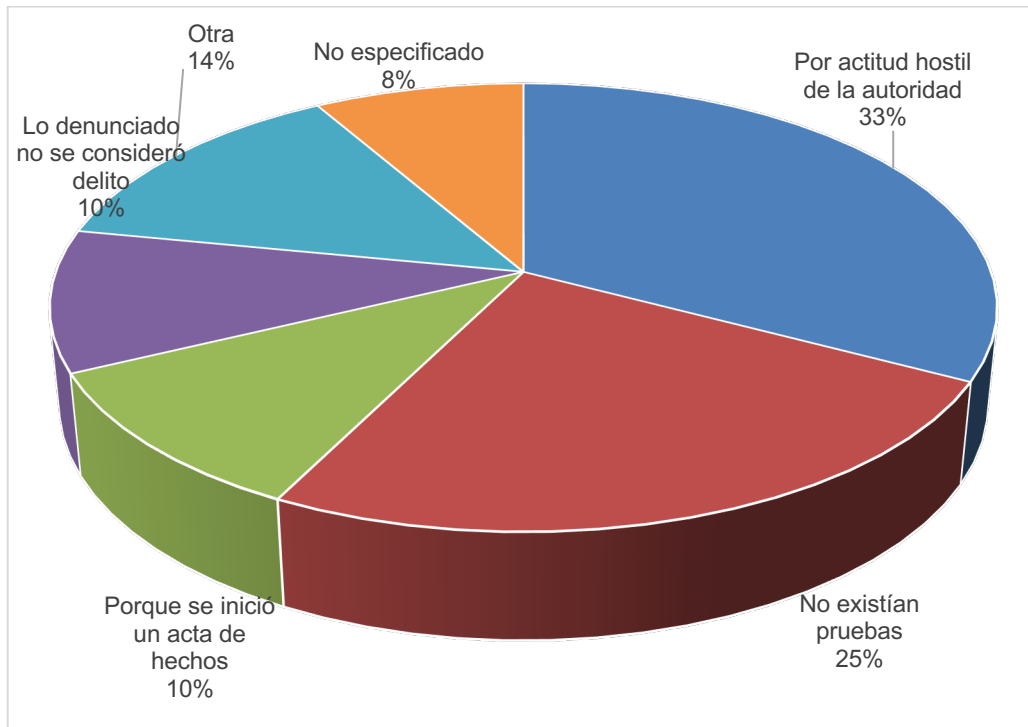
Según la ENVIPE mas de 60% de las víctimas del delito no denuncian por causas atribuibles a la autoridad y casi el 50% de los que si denunciaron dijeron que la denuncia no procedió por actitud hostil de la autoridad o no existían pruebas (ver Gráficas 12 y 13). lo que resulta contradictorio dado que el uno de los objetivos de la investigación es, precisamente, buscar las pruebas.

**Gráfica 12. Delitos no denunciados por motivos de la no denuncia**



Fuente: ENVIPE 2011-2018, INEGI.

**Gráfica 13. Motivos por los que no se inició averiguación previa o carpeta de investigación en delitos denunciados**



Fuente: ENVIPE 2011-2018, INEGI.

No obstante el grave problema de impunidad que representa la cifra negra y de que desde 2014 el Código Nacional de Procedimientos Penales (y desde 2016 la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública) obligan a las policías a recibir denuncias y a atender a la víctimas<sup>21</sup> muy pocas policías han asumido esta función o la han implementado parcialmente lo que ha impedido que se reduzca la Cifra Negra, que mejore la calidad de la atención a las víctimas del delito y aumente el número y la proporción de denuncias respecto del total de delitos con el fin de disminuir la impunidad.

Es importante mencionar que – como es sabido – el incremento en el número y proporción de los delitos denunciados tiene un impacto muy favorable en la disminución de la impunidad, ya que permite acumular información muy valiosa para la investigación del delito, para ubicar a los presuntos responsables de los mismos, detenerlos y para procesarlos exitosamente.

En este sentido, se debe obviar que el hecho de que aumente la denuncia, incrementará los registros de incidencia que hasta ahora se han medido con las denuncias determinadas como procedentes por el Ministerio Público (menos del 6% del total de delitos) sin embargo, es importante señalar que la disminución de la Cifra Negra también permitirá tener un registro mucho mas certero de la incidencia delictiva, las víctimas y el tipo de delitos, lo que a su vez permitirá la formulación de políticas públicas mucho mas enfocadas y precisas par combatirlo.

No obstante lo anterior, el problema de la denuncia no es la única razón de la impunidad en México. Diversos estudios evidencian que además de ser muy reducido el número de delitos que se denuncian, todavía es menor el número de delitos que se investigan y que llegan a proceso.

Según la ENVIPE 2018, considerando las personas que declararon haber sido víctimas de un delito y las investigaciones que se pusieron a disposición de un juez, la tasa de impunidad podría llegar a ser superior al 99%.

### Gráfica 14. Impunidad en la ENVIPE 2018



Fuente: ENVIPE 2018, INEGI

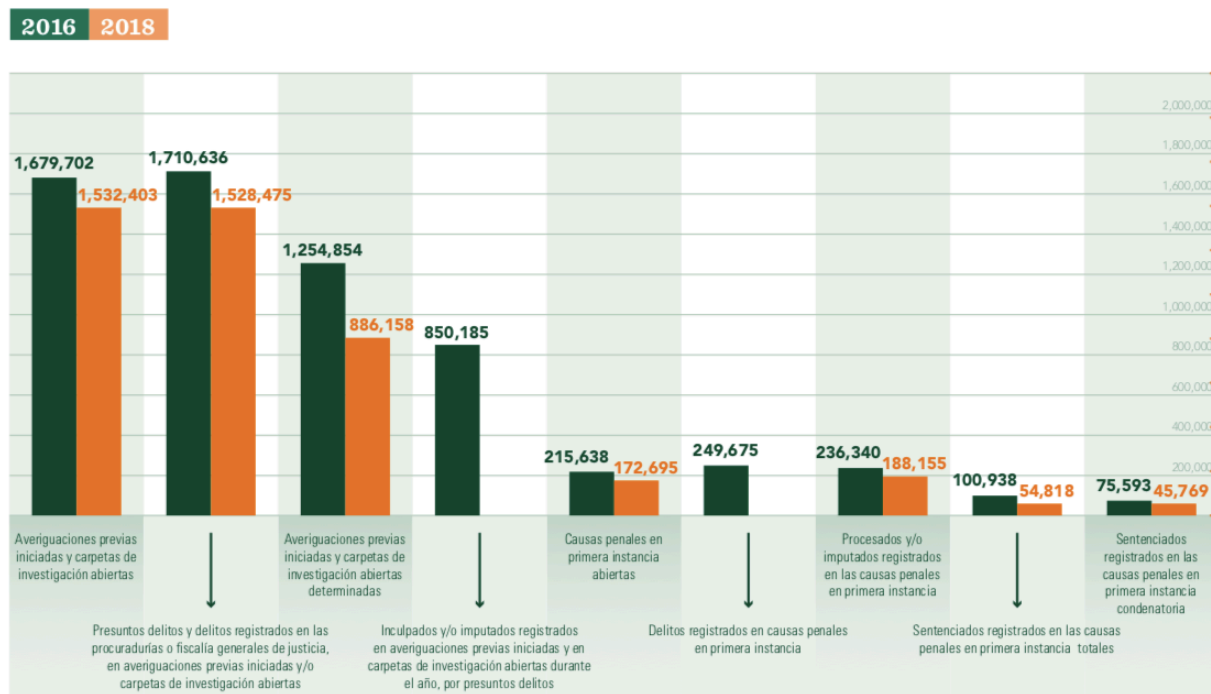
<sup>21</sup> Artículo 132 del CNPP y 77 de la LGSNP

Por su parte, en el Índice Global de Impunidad IGI-MEX 2018<sup>22</sup> que calcula la impunidad basada en los delitos que si entran al sistema a través de la denuncia, se señala:

*“La cadena impune se refiere al trayecto que va desde el inicio de una averiguación previa o carpeta de investigación, hasta el momento de la sentencia del delito que le dieron inicio. Se esperaría, en el escenario ideal, que la cadena impune fuera una cadena ligeramente escalonada en orden descendiente. Sin embargo, las enormes diferencias entre los escalones hablan de ineficiencias e inconsistencias que llevan a que sólo un porcentaje mínimo de los delitos cometidos reciban una sanción. [...] De cualquier manera, la cadena sigue mostrando la ineficacia e ineficiencia institucional que se va acumulando en la cadena de impartición de justicia, donde del total de las carpetas de investigación abiertas según el censo de impartición de justicia estatal, asciende a 1,532,403. De esas sólo el 3% llega a una sentencia condenatoria.”*

### Gráfica 15. Cadena de impunidad

#### Cadena impune nacional



Fuente: La Impunidad Subnacional en México y sus Dimensiones IGI-MEX 2018

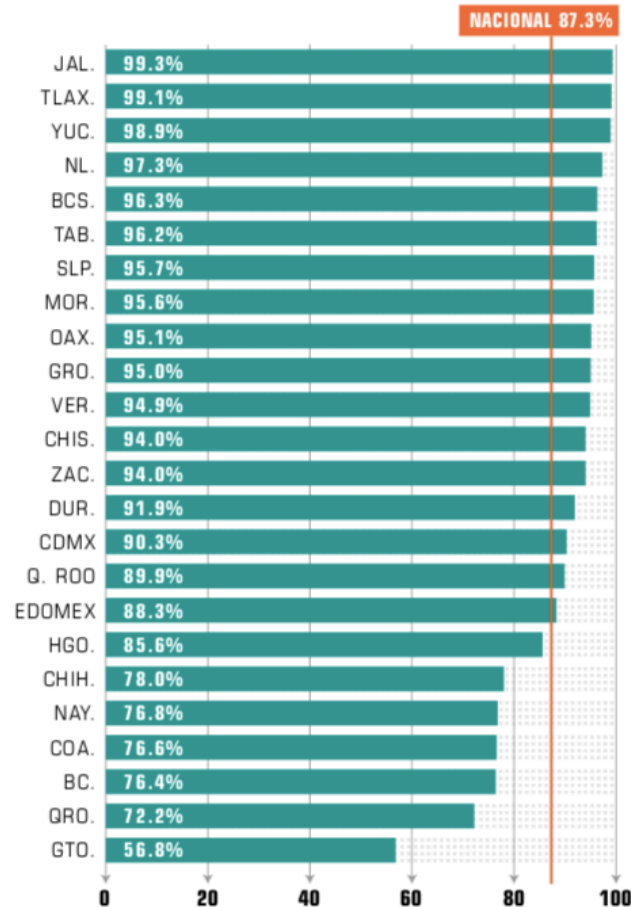
La organización México Evalúa con una metodología diferente<sup>23</sup> en su informe Hallazgos 2017, establece:

<sup>22</sup> Le Clerq Ortega, Juan Antonio y Rodríguez, Gerardo (Coordinadores), La Impunidad Subnacional en México y sus Dimensiones IGI-MEX 2018, Universidad de las Américas Puebla, Centros de Estudios sobre Impunidad y Justicia, UDLAP Jenkins Graduate School. 2018

<sup>23</sup> Hallazgos 2017: Seguimiento y Evaluación del Sistema de Justicia Penal en México. México Evalúa, Friedrich Naumann Stiftung 2018 <https://www.mexicoevalua.org/2018/08/09/habra-pacificacion-sin-consolidar-la-operacion-la-justicia-penal/>

“Los resultados indican que existen niveles de impunidad generalizada en las entidades federativas analizadas pues incluso el estado “mejor calificado” presenta un índice cercano al 60%, mientras que el promedio nacional supera el 80%. Asimismo, es importante aclarar que no fueron contempladas en el análisis las entidades de Aguascalientes, Campeche, Colima, Michoacán, Puebla, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas por no cumplir con los requerimientos de información para la construcción del indicador.”

**Gráfica 16. Impunidad en el Sistema Acusatorio**

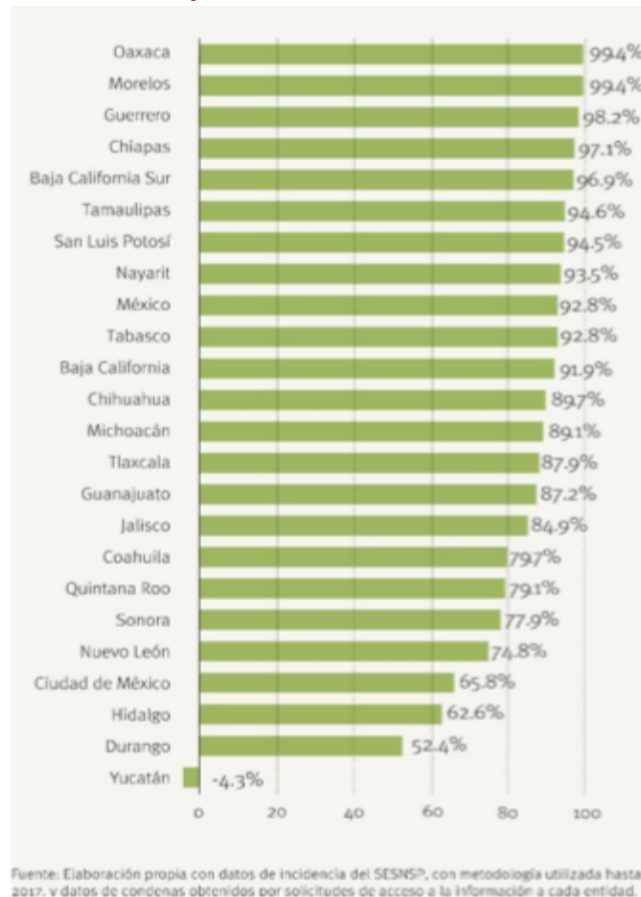


Fuente: Hallazgos 2017: Seguimiento y Evaluación del Sistema de Justicia Penal en México, México Evalúa.

Por su parte Guillermo Zepeda y Guadalupe Jiménez en su estudio “Impunidad en homicidio doloso en México: reporte 2018” señalan que “Considerando únicamente la información de las entidades que sí proporcionaron información sobre condenas del 2017, la impunidad promedio entre éstas fue de 87.5%.”



**Gráfica 17. Impunidad en Homicidio Doloso 2017**



**Fuente: Impunidad Cero con base en datos del SESNSP y solicitudes de acceso a información pública.**

Además de la cifra negra, la impunidad se incrementa por las limitaciones que existen en el sistema para investigar los delitos. Hasta antes de la reforma de 2008 solamente el Ministerio Público con el auxilio de las llamadas “Policías Ministeriales” tenían la facultad de investigar los delitos, sin embargo, a partir de la reforma constitucional de ese año que modificó el artículo 21 constitucional se eliminó la referencia a los policías ministeriales y lo cambió por el genérico de “las policías” en lo que se refiere a la investigación del delito sin embargo, al igual que la recepción de denuncias esta facultad se ha utilizado muy poco por las policías que no son “ministeriales”.

En efecto, en la redacción anterior al 2008, la Constitución en su artículo 21 establecía que:

*“...La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato.”*

Es decir, el texto antiguo consideraba a una sola policía como “auxiliar” del Ministerio Público en la investigación, sin embargo, la reforma del 2008 amplió el espectro a “las policías” lo que implica que todas las policías deben participar en esta función, bajo la “Conducción y Mando del Ministerio Público”.

*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.*

No obstante lo anterior, solo algunas policías no ministeriales han desarrollado sistemas de recepción de denuncias con base en el 132 del Código Nacional de Procedimientos Penales y el 77 de la LGSNSP y en casos muy limitados han desarrollado capacidades y estructuras de investigación. Quizás en parte por que la “Conducción y Mando” no está adecuadamente regulada y porque en muchos casos las policías no ministeriales consideran que su única función en la investigación es ser primer respondiente.

En este sentido es importante mencionar que el Protocolo Nacional de Primer Respondiente no limita la función policial de investigación a dicha función, es decir, la de “primer respondiente”. Uno de los objetivos del Modelo Nacional de Policía será precisamente reformar dicho protocolo para ampliarlo a las diferentes funciones de investigación de las policías y su relación con el Ministerio Público.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció en la Acción de Inconstitucionalidad 134/2015 que la función de investigación también correspondía a las policías no ministeriales. Dicha Acción de inconstitucionalidad fue interpuesta por la entonces Procuraduría General de la República en contra del artículo 53 de la Constitución del Estado de Jalisco que establecía que:

***“La investigación de los delitos del fuero común y concurrentes, así como la persecución ante los tribunales de los responsables de su comisión corresponden al Ministerio Público a cargo del Fiscal General, quien se auxiliará de las policías que estén bajo su mando inmediato, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”***

En este sentido el máximo tribunal señaló:

Ahora, si bien la reforma al artículo impugnado, se debió a lo ya precisado, lo cierto es que, la accionante impugna el texto del párrafo segundo en su totalidad, pues advierte que mientras el párrafo primero del artículo 21 de la Constitución Federal, señala que “...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.”, el artículo impugnado, establece que “la investigación de los delitos del fuero común y concurrentes, así como la persecución ante los tribunales de los responsables de su comisión **corresponden al Ministerio Público a cargo del Fiscal General, quien se auxiliará de las policías que estén bajo su mando inmediato**, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”.

“Así, del simple contraste entre los dos textos, se advierte una discrepancia en cuanto a la facultad de investigación de los delitos, pues mientras la Norma Fundamental la asigna directamente al Ministerio Público y a las policías, la norma local la asigna únicamente al Ministerio Público, lo cual atiende a la lógica que en la materia se establecía con anterioridad a la reforma de dos mil ocho, incluso corresponde a la anterior redacción del artículo 21, primer párrafo, de la Constitución Federal; sin embargo, debe destacarse que ese fue uno de los principales objetivos de la llamada reforma penal

constitucional y que se precisa en el trabajo legislativo de la reforma que dio origen al texto actual del citado artículo 21.

En efecto, como se precisó anteriormente, en los dictámenes tanto de la Cámara de origen, como de la Cámara revisora, se enfatizó que el artículo 21 de la Constitución Federal, fue reformado para establecer la relación entre el Ministerio Público y las policías en torno a la investigación de los delitos; así el Constituyente Permanente advirtió **la necesidad absoluta** de establecer que **la función de investigación de los delitos corresponde, tanto a las policías, como al Ministerio Público**. Se dijo incluso, que esto es una necesidad, si se considera que el monopolio de la investigación, al menos en la literalidad del texto anterior, correspondía exclusivamente a las Procuradurías, lo que había traído como consecuencia, el interpretar que las policías, aún las ministeriales, no podían realizar absolutamente ninguna de las fases dentro de la investigación.

Sin embargo, se dijo que esa apreciación es incorrecta, pues conforme a los modelos más avanzados de investigación, **corresponde a la policía realizar tareas fundamentales, como la conservación de la escena del crimen, el recopilar en los instantes inmediatos posteriores a la comisión de aquél, datos o evidencias que serán imprescindibles para asegurar un proceso penal exitoso**. No obstante ello, se aclaró que la actuación de las policías, en el ejercicio de la función investigadora, será siempre bajo la dirección y conducción del Ministerio Público, es decir, éste no pierde con la reforma su carácter de controlador y eje rector de la fase investigadora.

Así, no cabe duda, de que el texto actual del precepto impugnado choca con el texto de la Constitución Federal, sin que pueda considerarse que se trata simplemente de una cuestión de semántica o de redacción, sino que se refiere a una cuestión sustancial, en cuanto a que no contempla como función directa de las policías la investigación de los delitos, facultad de la que se les dotó constitucionalmente desde la reforma de dos mil ocho.

Asimismo, se advierte que el texto del precepto impugnado también genera un efecto contrario al que pretendió dársele y por ende, genera incertidumbre jurídica, pues como se advierte, su texto anterior decía “La investigación de los delitos... corresponden al Ministerio Público a cargo del Fiscal General quien se auxiliará de las policías, **las que estarán bajo su mando inmediato...**”, y pretendiendo hacer congruente con la adscripción de la Policía de Vialidad del Estado, a la Secretaría de Movilidad, se reformó dicha porción normativa para decir: “...la investigación de los delitos corresponden al Ministerio Público a cargo del Fiscal General, quien se auxiliará de **las policías que estén bajo su mando inmediato...**”, lo cual, da la idea de que el Ministerio Público **no se podrá auxiliar de todos los cuerpos de seguridad del Estado**, sino que únicamente se auxiliará de aquellos que estén bajo su mando inmediato, lo que también es contrario al sistema nacional de investigación de los delitos.”

Siguiendo esta lógica, es importante señalar que los resultados del proceso de investigación en México son muy deficientes. Según el estudio “Hallazgos” en 2017 de 1,348,438 carpetas de investigación iniciadas apenas el 50% fueron “determinadas” pero se iniciaron solamente 61,842 causas penales y se concluyeron 35,819, esto es el 2.7% de las carpetas iniciadas.<sup>24</sup> El resto de las carpetas, se fue resolviendo por las llamadas “Salidas Alternas” (acuerdo reparatorio o criterios de oportunidad) sin embargo, el “Archivo Temporal” y el “No ejercicio de la Acción Penal” representan el 71% de las que si tuvieron algún tipo de determinación.

En referencia al Archivo Temporal se señala:

*El uso indiscriminado de esta medida pone en evidencia la incapacidad institucional de policías y ministerios públicos (quizá debido a la falta de una coordinación efectiva entre ellos) para esclarecer los hechos, es decir, para realizar la investigación. Por otra parte, su uso resulta conveniente a la autoridad pues genera que esas investigaciones no cuenten en las cifras de rezago, pues estadísticamente están determinadas, además de ayudar a evitar el uso del tan estigmatizado no ejercicio de la acción penal.*

Para efectos de investigación, las policías municipales y estatales en general tienen una ventaja importante sobre el Ministerio Público y las policías ministeriales, ya que el hecho de que estén patrullando todos los días las calles de las ciudades y comunidades, de los arrestos administrativos que llevan a cabo, las infracciones de tránsito que imponen, de las detenciones por hechos posiblemente constitutivos de delitos que realizan y de su relación de proximidad en general con la comunidad les permite identificar con precisión a las personas y los lugares que de manera recurrente cometen delitos de tal manera que no es exagerado señalar que las policías locales investigan todo el tiempo.

Siguiendo esta lógica, también se debe considerar los estados de fuerza y las capacidades de las diferentes corporaciones, según el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública RNPSP), el número de ministerios públicos y de policías ministeriales es muy inferior las del resto de las policías por lo que existe una restricción enorme (90%) para recibir denuncias y para investigar los delitos (99.4%).

El Modelo tiene claro que previa capacitación y certificación, la incorporación de las policías no ministeriales, en cumplimiento del mandato constitucional y legal, para recibir denuncias e investigar delitos ampliaría permitiría reducir sustancialmente la Cifra Negra y reducir la impunidad.

---

<sup>24</sup> Hallazgos 2017: Seguimiento y Evaluación del Sistema de Justicia Penal en México. México Evalúa, Friedrich Naumann Stiftung 2018

**Tabla 3. Estado de Fuerza al 4 de Junio de 2019**

| Policía                      | Estado de Fuerza |
|------------------------------|------------------|
| Policía Preventivo           | 274,540          |
| Ministerio Público           | 6,463            |
| Policía de Investigación     | 27,346           |
| Oficial de Guarda y Custodia | 30,711           |
| Total                        | 339,060          |

Fuente: Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública

En este sentido, fortalecer la capacidad de investigación de estas policías (municipales y estatales) con la adecuada capacitación y certificación y la seguridad jurídica de una “Conducción y Mando” adecuadamente reglamentada permitirá fortalecer las investigaciones y disminuir la impunidad.

Derivado de lo anterior, es muy importante para disminuir la impunidad en el país, fortalecer la capacidad de recepción de denuncias y atención a víctimas de las policías no ministeriales y fortalecer sus capacidades de investigación no sólo desde el punto de vista de la capacitación y el equipamiento, sino también de la adecuada articulación con el Ministerio Público aclarando a través de reformas legales y reglamentarias el sentido operativo de la “Conducción y Mando” para facilitar la coordinación y fortalecer la capacidad de investigación.

#### **d) Estado de fuerza insuficiente y estructura operativa**

Uno de los problemas fundamentales de todas las policías, es lo restringido de los estados de fuerza en el país. Como se puede ver en la Tabla 3, la gran mayoría de las entidades y municipios no tienen el estado de fuerza necesario para cubrir adecuadamente los turnos y los sectores de vigilancia en sus ciudades y regiones.

Aumentar el estado de fuerza tiene diferentes restricciones, que van desde el método de reclutamiento, el costo de los exámenes de control y confianza, el costo de la academia, las becas para los reclutas, la tasa de reprobación y la elevada rotación del personal en las diferentes policías.

**Tabla 4. Estado de fuerza total por Entidad Federativa**

| Entidad Federativa  | Estado de fuerza estatal real <sup>(1,2)</sup> | Estado de fuerza municipal <sup>(1)</sup> | Estado de fuerza total |
|---------------------|------------------------------------------------|-------------------------------------------|------------------------|
| Aguascalientes      | 599                                            | 2,041                                     | 2,640                  |
| Baja California     | 925                                            | 5,580                                     | 6,505                  |
| Baja California Sur | 375                                            | 1,698                                     | 2,073                  |
| Campeche            | 1,280                                          | 652                                       | 1,932                  |
| Chiapas             | 6,073                                          | 6,005                                     | 12,078                 |
| Chihuahua           | No aplica                                      | 6,398                                     | 6,398                  |
| Ciudad de México    | 38,631                                         | No aplica                                 | 38,631                 |
| Coahuila            | 1,646                                          | 3,032                                     | 4,678                  |
| Colima              | 913                                            | 1,072                                     | 1,985                  |
| Durango             | 764                                            | 1,465                                     | 2,229                  |
| Guanajuato          | 2,911                                          | 6,557                                     | 9,468                  |
| Guerrero            | 3,184                                          | 4,136                                     | 7,320                  |
| Hidalgo             | 2,948                                          | 3,030                                     | 5,978                  |
| Jalisco             | 5,324                                          | 12,248                                    | 17,572                 |
| México              | 16,815                                         | 23,083                                    | 39,898                 |
| Michoacán           | 3,236                                          | 3,751                                     | 6,987                  |
| Morelos             | 1,180                                          | 2,745                                     | 3,925                  |
| Nayarit             | 914                                            | 1,489                                     | 2,403                  |
| Nuevo León          | 5,384                                          | 6,864                                     | 12,248                 |
| Oaxaca              | 3,575                                          | 2,596                                     | 6,171                  |
| Puebla              | 3,500                                          | 4,816                                     | 8,316                  |
| Querétaro           | 784                                            | 2,821                                     | 3,605                  |
| Quintana Roo        | 1,465                                          | 3,397                                     | 4,862                  |
| San Luis Potosí     | 2,693                                          | 2,323                                     | 5,016                  |
| Sinaloa             | 1,516                                          | 4,257                                     | 5,773                  |
| Sonora              | 1,223                                          | 3,916                                     | 5,139                  |
| Tabasco             | 4,552                                          | 4,118                                     | 8,670                  |
| Tamaulipas          | 4,136                                          | 440                                       | 4,576                  |
| Tlaxcala            | 1,294                                          | 1,754                                     | 3,048                  |
| Veracruz            | 5,911                                          | 2,600                                     | 8,511                  |
| Yucatán             | 3,412                                          | 1,725                                     | 5,137                  |
| Zacatecas           | 1,030                                          | 871                                       | 1,901                  |
| <b>Totales</b>      | <b>128,193</b>                                 | <b>127,480</b>                            | <b>255,673</b>         |

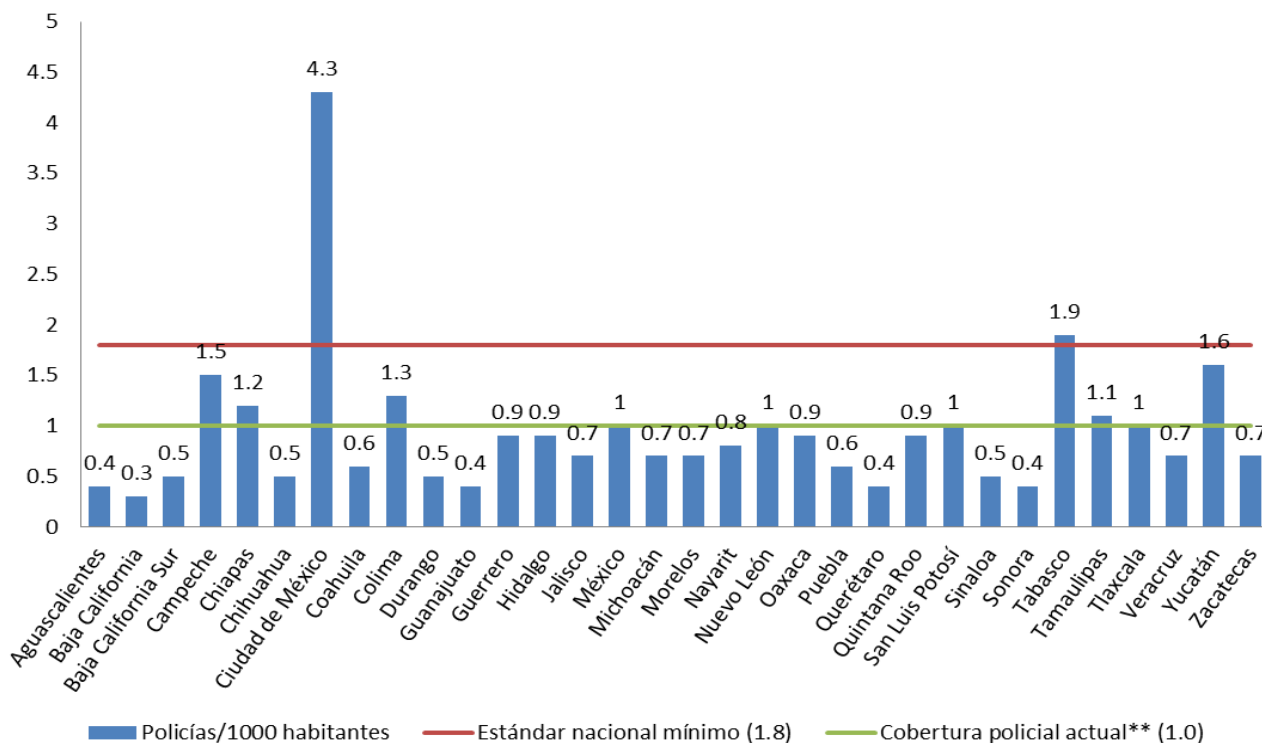
Fuente: CNI-SESNP con base en la información suministrada por las entidades federativas y proporcionadas por Plataforma México con fecha de corte al 30 de noviembre de 2018, considerando lo siguiente:

- 1) El estado de fuerza estatal y municipal no considera al personal administrativo.
- 2) Para la policía estatal no se contemplan las siguientes corporaciones: Policía Auxiliar; Policía Auxiliar de Barrio; Policía Bancaria e Industrial; Dirección General de la Policía Auxiliar del Estado; Grupos Subrogados de Seguridad Pública; Policía Industrial, Bancaria y Auxiliar (PIBA); Policía Auxiliar, Bancaria, Industrial y Comercial; Corporación Auxiliar de Policía de Protección Ciudadana; Secretariado Ejecutivo; Instituto de la Policía Auxiliar y Protección Patrimonial; Cuerpo de Vigilancia Auxiliar y Urbana del Estado de México; Cuerpo de Guardias de Seguridad Industrial, Bancaria y Comercial; Dirección de Seguridad Privada; Dirección General de la Policía Industrial, Bancaria y Auxiliar (MOR); Dirección General de Seguridad Privada (MOR); Unidad de Servicios de Seguridad Privada; se eliminaron los registros de Policía Rural en el campo "Puesto".
- 3) No aplica. Para el caso de Chihuahua no existe policía estatal, toda vez que ésta se concentra en la Fiscalía General del Estado. Sin embargo, tomando como referencia solamente la descripción del perfil del puesto (ello porque los nombres de las áreas no corresponden con las funciones que se indican en los puestos), se obtiene una estimación de 2,024 policías estatales al 30 de noviembre de 2018.
- 4) No aplica. La Ciudad de México no tiene Policía Municipal motivo por el que no se reportan elementos policiales en esta categoría.



Es por ello que el Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica tiene como objetivo articular una estrategia con las entidades y los municipios para fijar metas de estado de fuerza policial, que permitan dar cobertura suficiente a todas las entidades y municipios. Resulta indispensable modificar el método actual que define el número mínimo de policías de acuerdo a la población total del municipio o entidad federativa (Ver Gráfica 18), y transformarlo a uno que establezca el estado de fuerza necesario conforme a las necesidades operativas de acuerdo al Modelo Nacional de Policía.

**Gráfica 18. Policías Estatales por cada mil habitantes**



Fuente: Modelo Óptimo de la Función Policial 2017. Corte al 31 de julio de 2018.

Con base en la estrategia de cuadrantes, sectores de patrullaje y turnos policiales, será posible establecer las necesidades del servicio y el estado de fuerza necesario para un servicio policial con cobertura suficiente.

### e) Carrera Policial

Uno de los problemas para mejorar el reclutamiento y disminuir la rotación tiene que ver con la forma en la que está estructurada la carrera policial y las escalas salariales de los policías.

En general, además del salario, una de las características más importantes para el reclutamiento es la perspectiva que se ofrece al recluta de hacer una carrera de largo plazo. No obstante, de acuerdo a los artículos 80, 81 y 82 de la LGSNSP, se establece una escala jerárquica de cuatro grandes categorías que se despliegan en 13 jerarquías que debe escalar el elemento para alcanzar el nivel más alto.



Esta escala no tendría ningún problema, toda vez que establece una escala menor para policías municipales y estatales. Sin embargo, el artículo 82 enfatiza que dicha escala sólo se puede desarrollar en el marco de una jerarquización terciaria, es decir cada célula básica será mínimo de tres elementos.

Esta escala confunde las funciones policiales con el ascenso en la jerarquía y limita las posibilidades de ascenso y de carrera de los elementos ya que, dados los estados de fuerza de las policías, la posibilidad de escalar es muy reducida y es una de las razones –aunque no la única– por las que existe una alta rotación en muchos cuerpos policiales.

**Gráfica 19. Crecimiento por grado**

| Grado/Unidad      | Escuadra | Pelotón   | Sección   | Compañía   | Grupo      | Agrupamiento de Grupos | Unidad       | División     | Coordinación  |
|-------------------|----------|-----------|-----------|------------|------------|------------------------|--------------|--------------|---------------|
| Inspector General |          |           |           |            |            |                        |              |              | 1             |
| Inspector Jefe    |          |           |           |            |            |                        |              | 1            | 3             |
| Inspector         |          |           |           |            |            |                        | 1            | 3            | 9             |
| Subinspector      |          |           |           |            |            | 1                      | 3            | 9            | 27            |
| Oficial           |          |           |           |            | 1          | 3                      | 9            | 27           | 81            |
| Suboficial        |          |           |           | 1          | 3          | 9                      | 27           | 81           | 243           |
| Policía Primero   |          |           | 1         | 3          | 9          | 27                     | 81           | 243          | 729           |
| Policía Segundo   |          | 1         | 3         | 9          | 27         | 81                     | 243          | 729          | 2,187         |
| Policía Tercero   | 1        | 3         | 9         | 27         | 81         | 243                    | 729          | 2,187        | 6,561         |
| Policía           | 3        | 9         | 27        | 81         | 243        | 729                    | 2,187        | 6,561        | 19,683        |
| <b>Total</b>      | <b>4</b> | <b>13</b> | <b>40</b> | <b>121</b> | <b>364</b> | <b>1,093</b>           | <b>3,280</b> | <b>9,841</b> | <b>29,524</b> |

Fuente: SESNSP

La Gráfica 19 muestra que el crecimiento en la escala implica un crecimiento del estado de fuerza que muy pocas policías locales tienen.

El sistema terciario también permite que los salarios policiales se fijen conforme la escala jerárquica. Por ello, factores como la antigüedad, la evaluación del desempeño y la capacitación, muchas veces quedan al margen, generando frustración y desincentivan a los policías en el desarrollo de su carrera.

Se requiere establecer un sistema de Salario Policial Homologado que reconozca la antigüedad (que se logra aprobando evaluaciones, capacitaciones y buen desempeño) así como un sistema de incrementos salariales basados en el desempeño y el mérito, más que en el ascenso jerárquico. Ello permitirá que el policía pueda cumplir con su función motivado, aunque no necesariamente suba en la escala terciaria.

También es necesario modificar el sistema de evaluación del desempeño que, en muchas ocasiones, se basa en apreciaciones subjetivas y no en resultados medibles y verificables en función de las metas establecidas por la corporación.

#### **f) Control de confianza**

En lo que se refiere al control de confianza es evidente que se debe reformar, no con el objetivo de ser más laxos en la evaluación para aumentar la tasa de aprobación, sino para que los mecanismos de evaluación y control realmente garanticen que quienes aprueban o reprueban dicho examen tengan los méritos, perfil y las condiciones para el puesto.

La información expuesta en las Tabla 5 y 6 muestra que deben replantearse los sistemas de pre-reclutamiento con el fin de evitar examinar a los aspirantes que no tienen posibilidades de aprobar. También es fundamental revisar las variables que miden el examen y la ponderación que se le da a cada una, además de transparentar la evaluación para que los mandos y los propios evaluados puedan conocer las razones por las que no aprobaron dicha evaluación.

**Tabla 5. Índice de Aprobación de Evaluaciones de Nuevo Ingreso Aspirantes a Seguridad Pública Estatal y Municipal**

|                                                   | 2016   | 2017   | 2018   | 2019   |
|---------------------------------------------------|--------|--------|--------|--------|
| Índice de Aprobación de Seguridad Pública Estatal | 46.9%  | 48.20% | 54.80% | 44.17% |
| Índice de Aprobación Seguridad Pública Municipal  | 46.20% | 44.60% | 50.40% | 46.87% |

\*El índice está calculado de la siguiente manera: elementos Aprobados/Total de Elementos Evaluados No incluye personal de Procuradurías/Fiscalías ni de Prevención y Readaptación Social.  
FUENTE EVALUACIONES: Centros Estatales de Evaluación y Control de Confianza al 31 de mayo de 2019.

**Tabla 6. Seguimiento de Evaluaciones de Control de Confianza a Personal en Activo**

| Entidades Federativas         |         |                           |     |              |              |                        |                         |                          |
|-------------------------------|---------|---------------------------|-----|--------------|--------------|------------------------|-------------------------|--------------------------|
| Estatad                       |         |                           |     |              |              |                        |                         |                          |
| Universo                      |         | Plantilla activa evaluada |     | Aprobados    | No aprobados | Pendiente de resultado | Pendiente de evaluación | Pendientes de renovación |
| Subtotal                      | 209,928 | 207,263                   | 99% | 189,815      | 14,628       | 2,820                  | 2,665                   | 30,330                   |
| Mandos                        | 7,761   | 7,504                     | 97% | 6,736        | 639          | 129                    | 257                     | 1,318                    |
| Operativos                    | 202,167 | 199,759                   | 99% | 183,079      | 13,989       | 2,691                  | 2,408                   | 29,012                   |
| Municipal                     |         |                           |     |              |              |                        |                         |                          |
| Universo                      |         | Plantilla activa evaluada |     | Aprobados    | No aprobados | Pendiente de resultado | Pendiente de evaluación | Pendiente de renovación  |
| Subtotal                      | 126,746 | 125,042                   | 99% | 111,135      | 12,471       | 1,436                  | 1,704                   | 14,180                   |
| Mandos                        | 3,248   | 3,169                     | 98% | 2,570        | 559          | 40                     | 79                      | 452                      |
| Operativos                    | 123,498 | 121,873                   | 99% | 108,565      | 11,912       | 1,396                  | 1,625                   | 13,728                   |
| Avance global de evaluaciones |         |                           |     |              |              |                        |                         |                          |
| Universo                      |         | Plantilla activa evaluada |     | Resultados1/ |              |                        | Pendiente de evaluación | Pendiente de renovación  |
|                               |         |                           |     | Aprobados    | No aprobados | Pendiente de resultado |                         |                          |
| Total                         |         | 336,674                   |     | 300,950      | 27,099       | 4,256                  | 4,369                   | 44,510                   |
|                               |         |                           |     | 89%          | 8%           | 1%                     | 1%                      | 13%                      |

### g) Profesionalización

La complejidad de las relaciones sociales implica un cambio en la doctrina de las policías locales ya que modifica su función de una institución casi exclusivamente represiva, a un cuerpo de funcionarios que deben facilitar la vida social para garantizar, a través de diferentes habilidades, una convivencia armónica, así como responder a las necesidades de las víctimas y del sistema penal.

Para lograr la Paz y Seguridad en nuestra sociedad, es necesario una policía local que tenga los conocimientos y las habilidades para enfrentar los diferentes problemas sociales y resolverlos eficientemente de acuerdo a la ley.

Para desarrollar un perfil policial cada vez más profesional el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública por mandato del Consejo Nacional ha desarrollado el Programa Rector de Profesionalización (PRP) y los Lineamientos para la Emisión del Certificado Único Policial, con ello se busca tener un sólido sistema de capacitación que esté vinculado a la carrera profesional del policía.

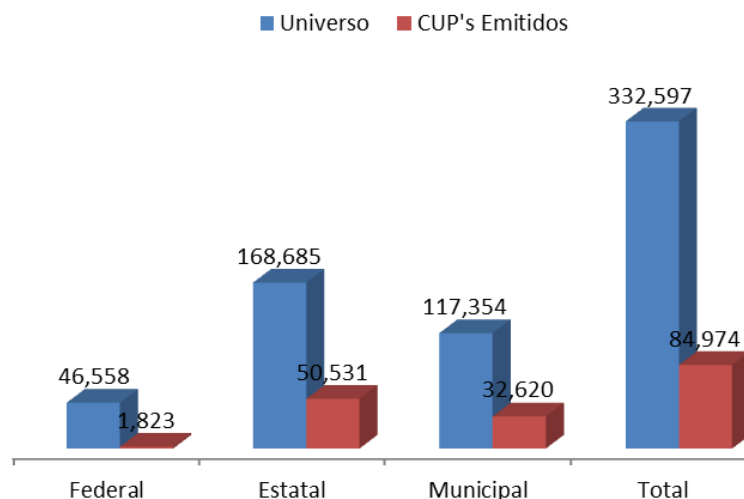
El PRP, determina la currícula que deben seguir los policías para su profesionalización, mientras el Certificado Único Policial (CUP) permite conocer el número y la proporción de policías que han aprobado el examen de control y confianza, que tienen formación inicial, que han aprobado los cursos de actualización y que tienen aprobada su evaluación de desempeño, es decir, con ambos instrumentos – de cumplirse en su totalidad – podría tenerse la certeza de tener policías profesionales capaces de llevar a cabo su función adecuadamente.

Sin embargo, a pesar de las metas establecidas en ambos instrumentos, como se ve en la Gráfica 20, todavía cerca del 80% de los policías no tienen el CUP no obstante que de acuerdo a los Lineamientos, en septiembre de 2019 deben estar certificados el 100% de los policías.

El Modelo Nacional de Policía, busca que las policías puedan utilizar todas las facultades legales que les otorga la ley para realmente, disminuir la incidencia delictiva y mejorar la percepción de seguridad entre los ciudadanos, sin embargo, esto requiere mayor capacitación en los policías, no solamente en sus habilidades, sino también en sus relaciones con la ciudadanía, en la especialización en tareas como atención a víctimas, resolución de problemas, mediación, investigación, etc.

El Modelo, también implica el desarrollo de la alta gerencia policial, es decir en la formación de cuadros directivos que puedan modificar la doctrina de mando, la ética en el desempeño policial y la orientación a resultados.

**Gráfica 20. Policías con Certificado Único Policial como proporción del total por nivel de gobierno**



Fuente: Centro Nacional de Certificación y Acreditación, 2019, SESNSP.

Bajo esta premisa, la creación de la Universidad de la Seguridad Pública, para la formación, profesionalización, especialización, y desarrollo de nuevas habilidades y competencias de los policías es una prioridad del modelo, y es esencial para garantizar su éxito.

#### **h) Estructura Orgánica y Rendición de Cuentas**

A nivel de entidades federativas, como de municipios, las policías tienen diferentes formas de organización, a veces como direcciones, secretarías, comisiones, etc. Sin embargo, en muchos casos, la organización y estructura orgánica de las policías no considera una organización que permita una gerencia adecuada, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y un equilibrio entre la estructura policial y el mando político de la misma.

En general, las policías están permanentemente en la tensión de cumplir a cabalidad el trabajo estrictamente policial y las prioridades establecidas por los funcionarios electos. En este sentido, es evidente que los funcionarios electos requieren del trabajo policial para cumplir las ofertas de seguridad y estado de derecho que la sociedad reclama. Por otro lado, los policías como funcionarios de carrera en la materia pueden tener plazos, estrategias y visiones distintas y por ello es fundamental crear mecanismos que alineen las prioridades políticas y la visión de los policías de carrera.

En este sentido, el Modelo Nacional de Policía busca hacer compatibles ambos intereses y proponer estructuras que permitan que en las policías, a través del mérito y la carrera se desarrollen los liderazgos naturales y asciendan en el mando y al mismo tiempo (considerando que México es un país democrático) los funcionarios electos como el gobernador o el alcalde tengan la facultad de designar a las personas que dirijan la organización policial. Es fundamental que haya un equilibrio entre los policías de carrera y los funcionarios electos y designados que deben en todo momento mandar y orientar los objetivos de las policías. Ninguna corporación debe gobernarse sola sin el control de las autoridades electas.

En los últimos años el problema de la inseguridad ha provocado que muchos ciudadanos quieran participar y colaborar en el trabajo de seguridad, por ello se han abierto cauces para esta participación a través de “mesas de seguridad”, “consejos de participación ciudadana”, etc.

Esta forma de participación ciudadana se ha convertido en un mecanismo importante de rendición de cuentas para las policías y ha tenido la virtud, no sólo de involucrar a la sociedad civil organizada en la solución de los problemas, sino que se ha convertido en una especie de Junta de Gobierno de las policías obligándolas a generar indicadores, medir resultados responder por sus acciones y buscar la colaboración social.

Por ello, el Modelo Nacional de Policía busca acrecentar y fortalecer esta participación a través de mecanismos y procesos que le den método y solidez a esta participación, y que permita que estos mecanismos funcionen en la mayoría de las policías.

En este sentido, existen diferentes modelos en otras partes del mundo que han probado su eficacia y que pueden utilizarse y adaptarse para crear un sistema ordenando, eficaz y con funciones específicas



para la participación ciudadana que equilibre y atenúe la tensión entre las estructuras policiales y los funcionarios electos, que permita establecer prioridades y que fundamentalmente genere una informada y sólida rendición de cuentas.

Es decir, por un lado es indispensable el control político de las policías a través de los funcionarios electos, por el otro, el adecuado desarrollo del liderazgo policial y finalmente la participación ciudadana normada y eficaz que equilibre a ambos y permita la rendición de cuentas.

En este contexto, el desarrollo a nivel de colonia y comunidad de comités vecinales o gremiales que tengan relación directa con la policía y determinen prioridades y tareas compartidas es fundamental y al mismo tiempo el desarrollo de una Junta de Gobierno de la Policía que pueda revisar presupuestos, prioridades, fijar metas, y desarrollar un sistema de rendición de cuentas que de manera permanente oriente el esfuerzo de seguridad en función de las metas de seguridad que se establezcan.

Las policías son cuerpos que están autorizados a ejercer la fuerza legítima del Estado cuando se requiera. Sin embargo en México no han desarrollado –por lo menos de manera generalizada– mecanismos de rendición de cuentas y de control de la labor policial, que como mecanismo externo a la propia policía garanticen la imparcialidad de la vigilancia y el control.

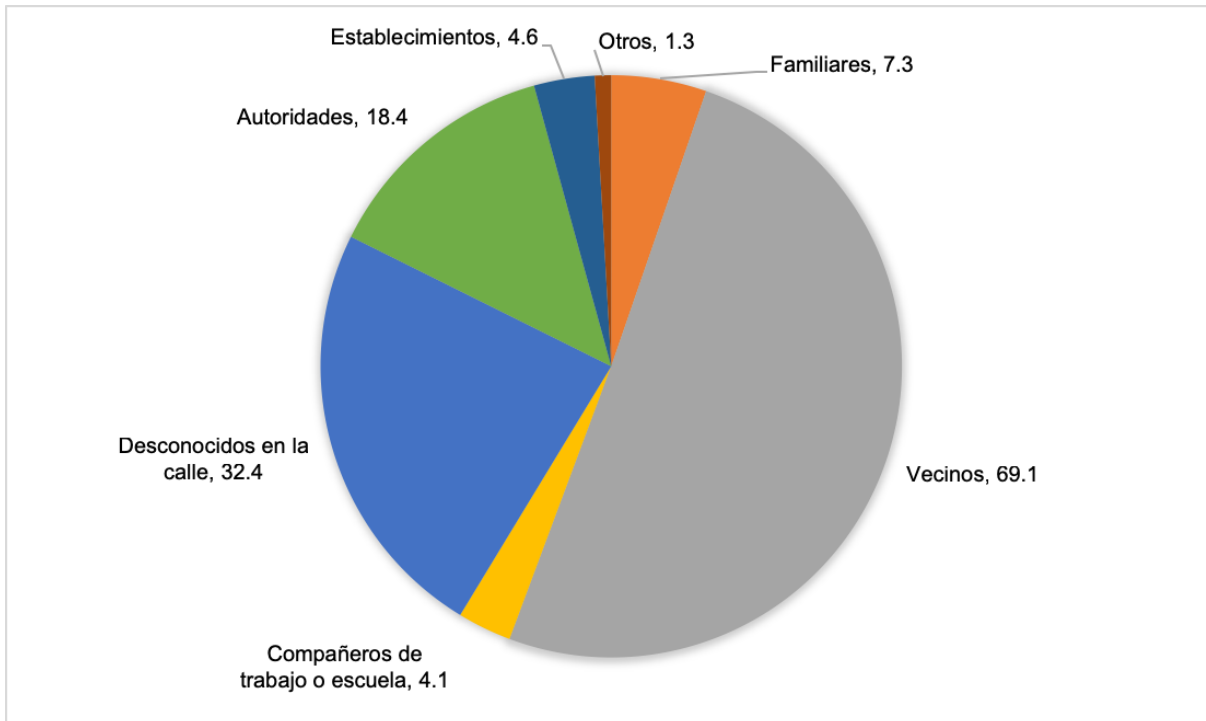
Para el Modelo Nacional de Policía es fundamental desarrollar protocolos, normas y estrategias de control externo de la policía que cuenten –como garantía– con la participación de la ciudadanía para garantizar el buen desempeño policial y el respeto cotidiano a los derechos humanos.

### **i) Justicia Cívica, Trabajo en Favor de la Comunidad**

Una de las consecuencias más graves de la inseguridad es el deterioro de las relaciones y la consiguiente desconfianza entre ciudadanos. La Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU) del INEGI mide trimestralmente – entre otras cosas – el estado de las relaciones sociales por medio de la medición de conflictos entre vecinos y familiares, factor que puede detonar delitos, violencia y problemas más graves de convivencia.



**Gráfica 21. Tipo de actor con el que se tuvo conflicto directo, porcentaje**

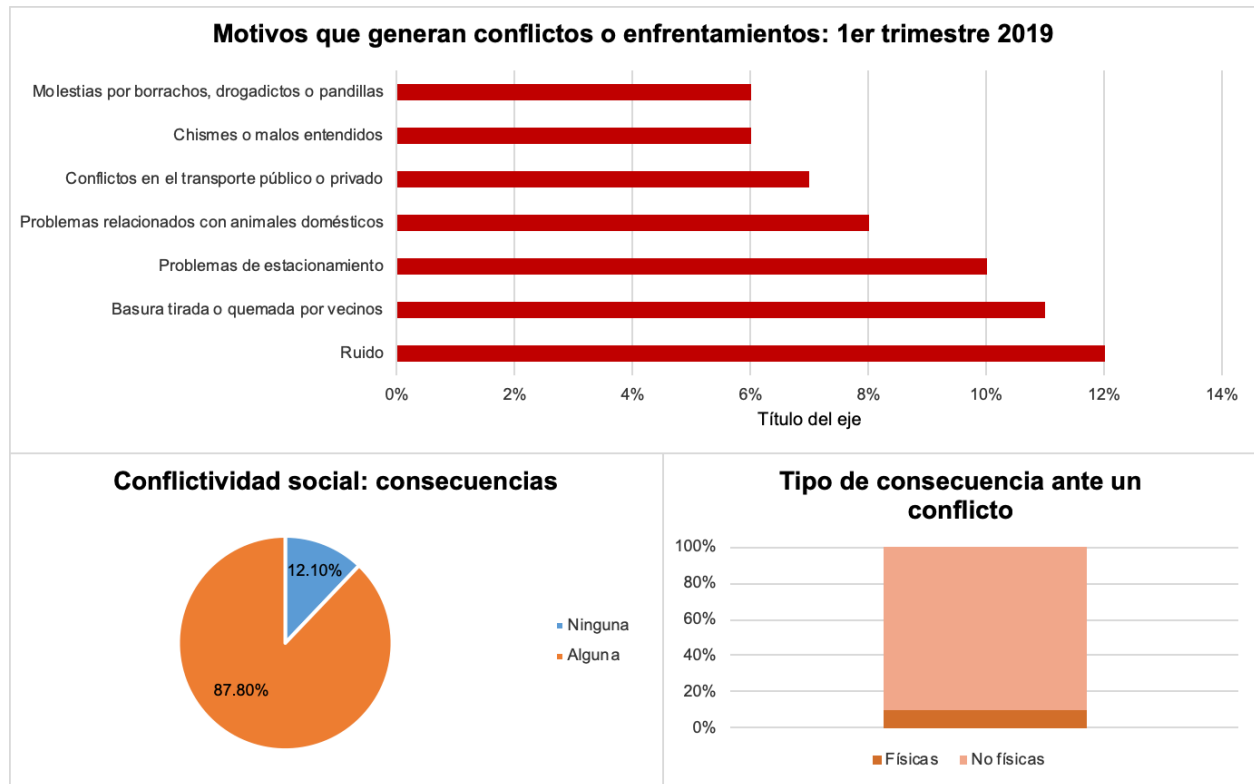


**Fuente: ENSU 1er trimestre de 2019, INEGI.**

De acuerdo con el primer levantamiento de la encuesta en 2019, referido al primer trimestre del año, 34.7% de la población de 18 años o más tuvo un conflicto de manera directa y que en 69% de los casos los vecinos fueron el actor con el que ocurrió el enfrentamiento (Gráfica 20). En segundo lugar, el tipo de actor con los que se tuvo el conflicto fueron desconocidos en la calle, con 32%.

Respecto de los motivos de los altercados, como se muestra en la **Gráfica 21**, el ruido, la basura tirada o quemada por vecinos, problemas de estacionamiento y los relacionados con animales domésticos se encuentran entre los más frecuentes.

## Gráfica 22. Conflictividad social: tipos, motivos y consecuencias



Fuente: ENSU 1er trimestre de 2019, INEGI.

Es importante observar que, en la gran mayoría de los conflictos, en 88% de ellos, se reportó algún tipo de consecuencia. Y si bien la mayoría de ellas no fueron físicas (83%), es justamente en estos niveles de conflicto en los que es posible intervenir para evitar que los enfrentamientos verbales escalen a manifestaciones de violencia físicas o a conductas que pueden constituir delitos. Por ejemplo, en ciertas circunstancias, se puede escalar a situaciones como riñas con violencia y, en presencia de armas, a lesiones graves u homicidios. En el primer trimestre de 2019, de acuerdo con ENSU, 7.9% de las consecuencias de conflictos fueron físicas, y en 5.6% de éstas, fueron golpes.

Algunas de estas conductas están consideradas como faltas administrativas y pueden ser sujetas a multa, arresto o trabajo en favor de la comunidad como lo establece el artículo 21 constitucional.

Hoy en día miles de personas son arrestadas por faltas administrativas o son multadas por infracciones de tránsito, sin que estas sanciones impliquen una mejora en la convivencia o modificación en el comportamiento de los infractores. En estos casos, **la policía y la Justicia Cívica deben jugar un papel fundamental para que dichos conflictos no pasen a mayores, mejoren la convivencia y prevengan el delito.** Desde el punto de vista del Modelo Nacional de Policía, la prevención del delito implica la atención de las personas que, ya sea por faltas administrativas o por la comisión de delitos menores, están en conflicto con la ley y deben ser atendidas para detener posibles trayectorias criminales.

Bajo esta premisa, la transición del actual sistema de “barandillas”, de oficiales calificadores y de multa o arresto como únicas sanciones, debe incorporar un componente cualitativamente mejor que permita tratar a los infractores a través de un sistema de Justicia Cívica y trabajo en favor de la comunidad.

Por ello, el Modelo Nacional de Policía requiere de un componente que no es policial y que debe ser independiente de la policía, pero que complementa el trabajo preventivo. Este componente consiste en un sistema de audiencias abiertas, orales, videograbadas, donde se califican las faltas y las multas, mientras que las sanciones a las personas infractoras consisten en programas de trabajo en favor de la comunidad, como lo establece el artículo 21 constitucional.

Este sistema, está orientado fundamentalmente, a mejorar la convivencia y a prevenir la delincuencia o conductas antisociales a través de programas –desde la terapia psicológica, hasta la recuperación de espacios públicos, pasando por la asistencia en asilos u hospitales–, con el fin de que los infractores puedan cambiar su actitud y comportamiento y eviten cometer hechos que en el futuro pueden dañar más a la sociedad y a sí mismos.

## j) **Financiamiento del Modelo**

Una de los problemas fundamentales en el desarrollo de las policías locales esta directamente relacionado con su financiamiento. Como se ve en la Tabla 2, el estado de fuerza de las policías municipales y estatales está por debajo en casi todos los casos de los estándares mínimos para dar una cobertura adecuada del servicio policial. Del mismo, modo las limitaciones presupuestales impiden la creación de un salario policial homologado, ofrecer un adecuado equipamiento, capacitación, etc., ya que implica recursos presupuestales que son insuficientes frente a las necesidades de una policía profesional, efectiva y eficiente.

Hasta ahora, el financiamiento de las policías municipales y estatales proviene mayoritariamente de los recursos propios de cada estado, de los fondos establecidos en las fracciones IV y VII del artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal y en el caso de los municipios del subsidio establecido en el artículo 8 del Presupuesto de Egresos de la Federación 2019 (PEF 2019).

En el caso del Fondo IV, la Ley de Coordinación Fiscal establece en su artículo 37 que:

*“Artículo 37.- Las aportaciones federales que, con cargo al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, reciban los municipios a través de las entidades y las demarcaciones territoriales por conducto del Distrito Federal, se destinarán a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales, a la modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura, y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes...”*

Es decir, una parte del monto del Fondo IV (\$83,654,544,355 en PEF 2019) podrá utilizarse en seguridad pública sin embargo, no se establece un porcentaje que permita una policía suficiente y profesional. Por ello el artículo 7 del (PEF 2019), en el párrafo segundo de la Fracción IX, establece que por lo menos 20% de los recursos de dicho Fondo de destinen **“a la atención de necesidades**

**directamente vinculadas con la seguridad pública”** sin embargo, debido a la amplitud del concepto constitucional de seguridad pública, esto no necesariamente implica gasto en el crecimiento del Estado de Fuerza, en la profesionalización o equipamiento de las policías.

**Tabla 7. Recursos FORTAMUN**

| Estado                     | Fortamun              | 20%                      | 50%                   |
|----------------------------|-----------------------|--------------------------|-----------------------|
| <b>Aguascalientes</b>      | 890,939,293           | 178,187,858.60           | 445,469,647           |
| <b>Baja California</b>     | 2,420,417,186         | 484,083,437.20           | 1,210,208,593         |
| <b>Baja California Sur</b> | 555,728,506           | 111,145,701.20           | 277,864,253           |
| <b>Campeche</b>            | 631,798,012           | 126,359,602.40           | 315,899,006           |
| <b>Coahuila</b>            | 2,040,026,436         | 408,005,287.20           | 1,020,013,218         |
| <b>Colima</b>              | 506,173,177           | 101,234,635.40           | 253,086,589           |
| <b>Chiapas</b>             | 3,626,093,486         | 725,218,697.20           | 1,813,046,743         |
| <b>Chihuahua</b>           | 2,540,919,253         | 508,183,850.60           | 1,270,459,627         |
| <b>Ciudad de México</b>    | 6,974,695,741         | 1,394,939,148.20         | 3,487,347,871         |
| <b>Durango</b>             | 1,208,893,989         | 241,778,797.80           | 604,446,995           |
| <b>Guanajuato</b>          | 3,961,440,590         | 792,288,118.00           | 1,980,720,295         |
| <b>Guerrero</b>            | 2,411,915,813         | 482,383,162.60           | 1,205,957,907         |
| <b>Hidalgo</b>             | 1,984,707,995         | 396,941,599.00           | 992,353,998           |
| <b>Jalisco</b>             | 5,458,141,150         | 1,091,628,230.00         | 2,729,070,575         |
| <b>México</b>              | 11,726,430,947        | 2,345,286,189            | 5,863,215,474         |
| <b>Michoacán</b>           | 3,119,172,242         | 623,834,448              | 1,559,586,121         |
| <b>Morelos</b>             | 1,323,489,313         | 264,697,863              | 661,744,657           |
| <b>Nayarit</b>             | 859,969,957           | 171,993,991              | 429,984,979           |
| <b>Nuevo León</b>          | 3,530,620,103         | 706,124,021              | 1,765,310,052         |
| <b>Oaxaca</b>              | 2,718,021,116         | 543,604,223              | 1,359,010,558         |
| <b>Puebla</b>              | 4,241,439,993         | 848,287,999              | 2,120,719,997         |
| <b>Querétaro</b>           | 1,393,338,221         | 278,667,644              | 696,669,111           |
| <b>Quintana Roo</b>        | 1,140,507,969         | 228,101,594              | 570,253,985           |
| <b>San Luis Potosí</b>     | 1,880,376,159         | 376,075,232              | 940,188,080           |
| <b>Sinaloa</b>             | 2,036,324,663         | 407,264,933              | 1,018,162,332         |
| <b>Sonora</b>              | 2,031,641,427         | 406,328,285              | 1,015,820,714         |
| <b>Tabasco</b>             | 1,633,884,202         | 326,776,840              | 816,942,101           |
| <b>Tamaulipas</b>          | 2,437,731,129         | 487,546,226              | 1,218,865,565         |
| <b>Tlaxcala</b>            | 885,894,990           | 177,178,998              | 442,947,495           |
| <b>Veracruz</b>            | 5,470,789,144         | 1,094,157,829            | 2,735,394,572         |
| <b>Yucatán</b>             | 1,464,892,058         | 292,978,412              | 732,446,029           |
| <b>Zacatecas</b>           | 1,072,874,007         | 214,574,801              | 536,437,004           |
| <b>total</b>               | <b>84,179,288,267</b> | <b>16,835,857,653.40</b> | <b>42,089,644,134</b> |

Por su parte, el subsidio FORTASEG de \$3,930,824,098.00 permite a 252 municipios financiar algunos capítulos de gasto, sin embargo, es insuficiente para la meta de tener policías suficientes, profesionales y adecuadamente equipadas en el país. Por ello es indispensable revisar los fondos para seguridad pública y establecer porcentajes fijos que permitan el financiamiento del Modelo Nacional de Policía en el largo plazo.

En lo que se refiere al Fondo VII (FASP) de 7,210 millones de pesos, el artículo 45 de la Ley de Coordinación Fiscal señala que se debe destinar a la profesionalización, en el otorgamiento de percepciones extraordinarias, equipamiento, en la construcción de bases de datos y en telecomunicaciones, construcción y mejoramiento de instalaciones en las academias de policía y en los centros de control y confianza. En 2019 los recursos fueron asignados de la siguiente manera:

**Tabla 8. Asignación del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública 2019**

| Entidades Federativas | Monto de Asignación FASP 2019 (Pesos) |
|-----------------------|---------------------------------------|
| Aguascalientes        | 177 800 426                           |
| Baja California       | 283 121 649                           |
| Baja California Sur   | 200 452 167                           |
| Campeche              | 167 774 232                           |
| Coahuila de Zaragoza  | 194 485 512                           |
| Colima                | 182 628 168                           |
| Chiapas               | 200 921 992                           |
| Chihuahua             | 265 403 102                           |
| Ciudad de México      | 474 310 111                           |
| Durango               | 188 083 597                           |
| Guanajuato            | 258 536 996                           |
| Guerrero              | 212 278 138                           |
| Hidalgo               | 182 007 614                           |
| Jalisco               | 306 410 642                           |
| México                | 497 135 552                           |
| Michoacán             | 209 871 974                           |
| Morelos               | 194 190 177                           |
| Nayarit               | 167 385 394                           |
| Nuevo León            | 276 121 107                           |
| Oaxaca                | 196 019 577                           |
| Puebla                | 228 283 330                           |
| Querétaro             | 177 347 024                           |
| Quintana Roo          | 185 088 698                           |
| San Luis Potosí       | 178 751 864                           |
| Sinaloa               | 208 898 666                           |
| Sonora                | 245 756 780                           |
| Tabasco               | 196 363 506                           |
| Tamaulipas            | 208 403 580                           |
| Tlaxcala              | 156 870 886                           |
| Veracruz              | 240 850 308                           |
| Yucatán               | 163 580 031                           |
| Zacatecas             | 177 657 200                           |
| <b>TOTAL</b>          | <b>7,202'790,000.00<sup>25</sup></b>  |

<sup>25</sup> En el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019 se aprobó la cantidad de \$7,210'000,000.00 (SIETE MIL DOSCIENTOS DIEZ MILLONES DE PESOS 00/100 M.N.), para el FASP, de los cuales cero punto uno (0.1) por ciento equivalentes a \$7'210,000.00 (SIETE MILLONES DOSCIENTOS DIEZ MIL PESOS 00/100 M.N.) serán transferidos a la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para efectos de fiscalización de dichos recursos.

Es importante mencionar, respecto de este monto, que las percepciones extraordinarias para los policías no son regularizables por lo que la carga de los salarios de los policías recae en el presupuesto de los estados.

Por lo anterior, para sostener un estado de fuerza suficiente, el equipamiento y capacitación necesarios para que lleven a cabo su función con eficacia es imperativo establecer un sistema de financiamiento estable y predecible para las policías.

En este sentido, el Artículo Séptimo transitorio del decreto de reformas constitucionales que crea la Guardia Nacional establece lo siguiente:

*“SEPTIMO. 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 provisiones 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.*

*Un año después de haberse emitido el programa referido, el Ejecutivo local enviará anualmente a la Legislatura de la entidad federativa correspondiente y al Consejo Nacional de Seguridad Pública, la evaluación integral del mismo con el informe sobre los avances en los objetivos señalados y su cumplimiento en un horizonte de seis años. Los resultados de la evaluación serán considerados para el ajuste del programa y su calendario de ejecución, por los órganos correspondientes.”*

Con base en este artículo, es importante que el cumplimiento de este mandato no sólo incorpore claridad en las funciones y estructura de las policías en cada nivel de gobierno, sino que también desarrolle junto con gobernadores y presidentes municipales, sistemas de financiamiento que hagan posible la meta del Modelo Nacional de Policía.

Finalmente, vale la pena señalar que algunas entidades federativas han incrementado las tasas de cobro de impuesto a la nómina para crear fideicomisos que en conjunto con organizaciones ciudadanas con el fin de financiar equipamiento y profesionalización de policías estatales y municipales.





## IV. OBJETIVO GENERAL DEL MODELO NACIONAL DE POLICÍA



#### **IV. Objetivo General del Modelo Nacional de Policía**

El Modelo Nacional de Policía tiene por objetivo el fortalecimiento de las policías municipales y estatales, así como la articulación efectiva entre dichos cuerpos con la Guardia Nacional y las Procuradurías o Fiscalías Generales para reducir la incidencia delictiva, fortalecer la investigación criminal, mejorar la percepción de seguridad e incrementar la confianza en las instituciones policiales.

Para ello, se propone establecer sistemas de medición y metas que permitan enfocar las estrategias, los presupuestos y las estructuras al logro del objetivo planteado en el párrafo anterior.

Para este fin, respecto de la incidencia delictiva e indicadores de percepción, se medirán los siguientes indicadores:

- a) Incidencia Delictiva;
  - a. Robo a Transeúnte
  - b. Robo a Casa Habitación
  - c. Robo Parcial de Vehículo
  - d. Robo a Comercio
  - e. Narcomenudeo
  - f. Robo Total de Vehículo
  - g. Fraude
  - h. Extorsión
  - i. Violencia de Género
- b) Percepción;
- c) Homicidios dolosos;
- d) Impunidad;
- e) Cifra Negra;
- f) Confianza en la Policía; y
- g) Percepción positiva del Desempeño policial.

También se establecerán metas específicas de reducción en cada entidad y municipio de tal manera que se le de seguimiento a la estrategia y –en su caso– se adecuen para mejorar sus resultados.



**Tabla 9. Matriz de seguimiento y metas del Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica**

| Indicador                                      | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| 1. Incidencia Delictiva;                       |      |      |      |      |      |      |      |
| a. Robo a Transeúnte                           |      |      |      |      |      |      |      |
| b. Robo a Casa Habitación                      |      |      |      |      |      |      |      |
| c. Robo Parcial de Vehículo                    |      |      |      |      |      |      |      |
| d. Robo a Comercio                             |      |      |      |      |      |      |      |
| e. Narcomenudeo                                |      |      |      |      |      |      |      |
| f. Robo Total de Vehículo                      |      |      |      |      |      |      |      |
| g. Fraude                                      |      |      |      |      |      |      |      |
| h. Extorsión                                   |      |      |      |      |      |      |      |
| i. Violencia contra la mujer                   |      |      |      |      |      |      |      |
| 2. Prevalencia Delictiva;                      |      |      |      |      |      |      |      |
| 3. Percepción;                                 |      |      |      |      |      |      |      |
| 4. Homicidios dolosos;                         |      |      |      |      |      |      |      |
| 5. Impunidad;                                  |      |      |      |      |      |      |      |
| 6. Cifra Negra;                                |      |      |      |      |      |      |      |
| 7. Confianza en la Policía; y                  |      |      |      |      |      |      |      |
| 8. Percepción positiva del Desempeño policial. |      |      |      |      |      |      |      |

## V. MODELO NACIONAL DE POLICÍA Y JUSTICIA CÍVICA



## V. Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica

Para lograr los objetivos y metas señaladas en el Capítulo IV, es importante desarrollar los componentes del Modelo para su mayor comprensión e implementación tanto en Policía Municipal como Estatal y en la Justicia Cívica, así como la forma en que se articularán sus funciones con la Guardia Nacional.

**Gráfica 23. Esquema Subsidiario y Facultades Concurrentes**



**Fuente: Elaboración SESNSP**

Básicamente el Modelo Nacional de Policía considera que la articulación de las policías y la Guardia Nacional debe basarse en un esquema subsidiario que parte de los municipios, en primer lugar de los municipios y zonas urbanas que tienen mas de 100 mil habitantes o que cuentan con una policía municipal sólida y con un Estado de Fuerza y equipamiento suficiente para mantener la seguridad en su territorio.

En caso de que la policía municipal no pueda llevar a cabo cabalmente sus tareas, las policías estatales podrán llevar a cabo esa tarea en los municipios que no puedan sostener la función y finalmente la Guardia Nacional, en los casos donde ni los municipios, ni el estado puedan darle cobertura y eficacia a la seguridad pública entonces actuará para mantener la seguridad.

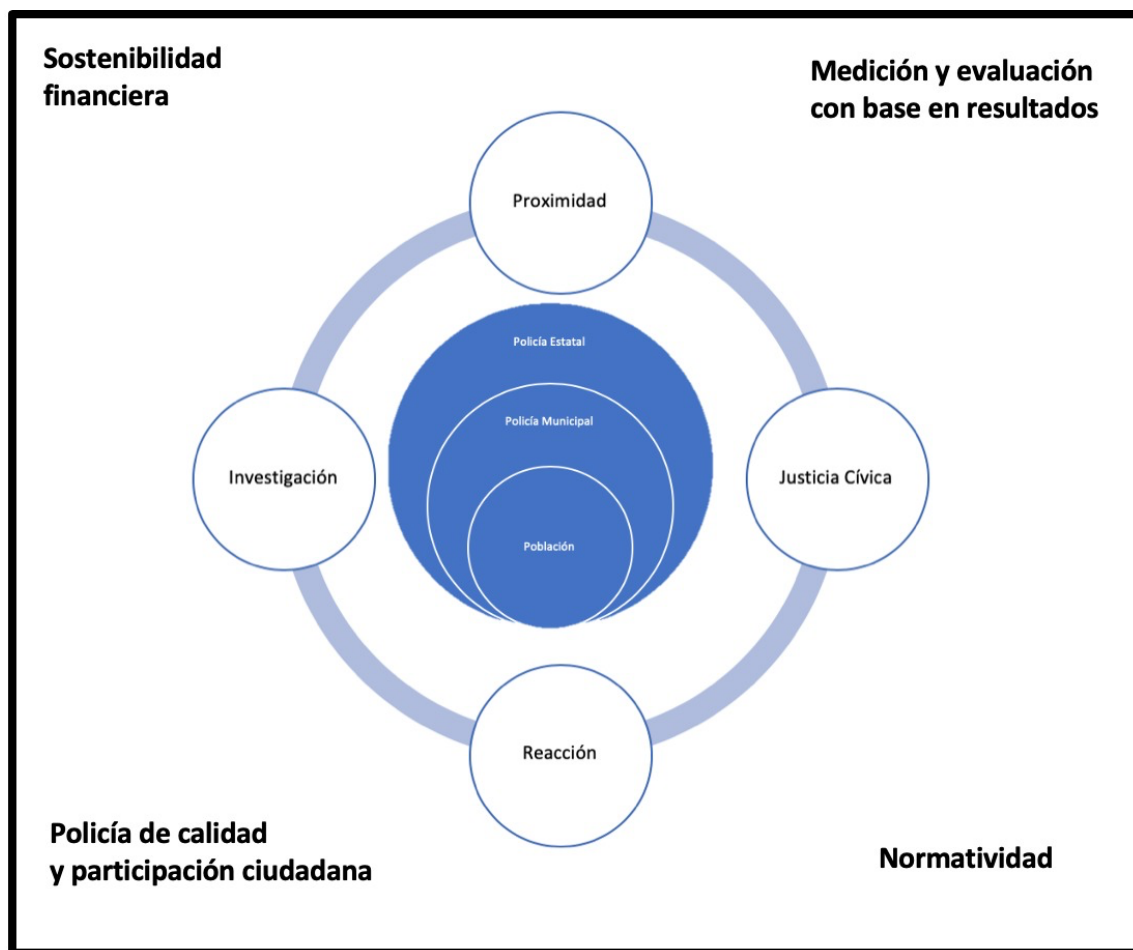
Esto –esta claro– sin menoscabo de las funciones propias y exclusivas de las policías estatales y de la Guardia Nacional en lo que se refiere al fuero federal o común según sea el caso.

Por lo que se refiere al Modelo, la primera parte consiste en cuatro componentes generales que incluyen:

- a) El sistema de Medición y Evaluación por Resultados tanto para policías municipales como estatales;
- b) Las herramientas financieras para darle viabilidad,
- c) La estructura organizacional y el papel de la participación ciudadana que permita una implementación y operación eficaz y
- d) Los elementos legales y normativos que se requieren para su operación.

La segunda parte consiste en los componentes específicos del Modelo, tanto para las policías municipales como para las estatales y la Justicia Cívica señalados en el apartado B.

**Gráfica 24. Estructura Sistémica del Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica**

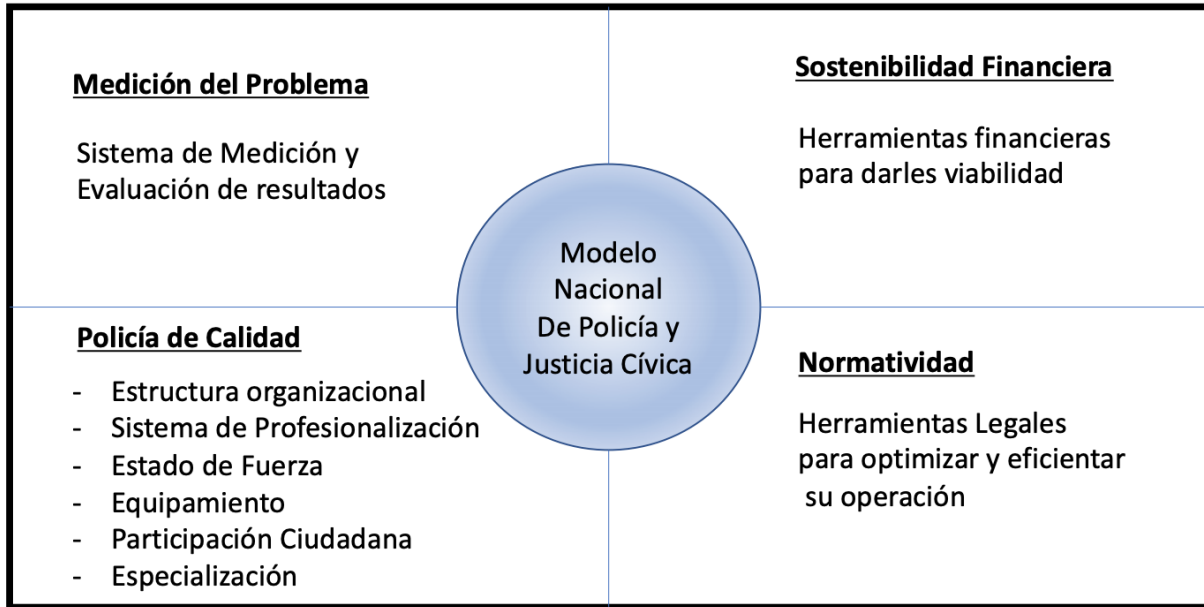


**Fuente: Elaboración SESNSP**



## A. Componentes Generales

**Gráfica 25. Componentes Generales del Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica**



Fuente: Elaboración SESNSP

### a. Medición y Evaluación con Base en Resultados

Los esfuerzos de la organización encuentran justificación en tanto que coadyuvan al cumplimiento de las metas propuestas, y la única forma de determinar lo anterior es por medio de un sólido sistema de medición que permita “ponerle porterías al juego” y monitorear el progreso en la consecución de los objetivos.

La principal característica de esta estrategia es el establecimiento de una “Matriz de Resultados” (ver **Tabla 9**), una tabla de indicadores que no solo captura el punto de partida para cada uno de los indicadores clave, sino también el punto de destino. Mediante la identificación de las mejores prácticas medidas para cada indicador, con este método los municipios y estados se proponen no solo mejorar su desempeño, sino también tener las mejores prácticas en materia de policía y seguridad.

Esto implica un esfuerzo consciente y constante para llevar un registro adecuado de la información delictiva y poder evaluar los resultados del Modelo, pero también implica un monitoreo constante de los indicadores de productividad policial.

Concretamente, la estrategia de medición implica:

1. **Documentar las mejores prácticas a nivel nacional e internacional** para cada uno de los indicadores de interés (incidencia delictiva, prevalencia delictiva, percepción de seguridad, cifra



negra, confianza en la Policía Municipal, percepción del desempeño de la Policía Municipal, homicidio doloso, impunidad), y plasmarlas por escrito en la Matriz de Resultados.

**2. Establecer o mejorar los sistemas existentes de medición de la productividad policial.**

Particularmente, se deberán medir en tiempo real todas las actividades policiales que impacten directa o indirectamente los indicadores contenidos en la Matriz de Resultados. 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 a los objetivos de la organización. De manera específica, debe existir un registro individual, preferentemente en formato digital, de cada una de las siguientes actividades:

- a. Denuncias recibidas
- b. Personas detenidas por falta administrativa
- c. Personas detenidas y puestas a disposición del MP
- d. Llamadas de emergencia C4 atendidas
- e. Diligencias atendidas
- f. Infracciones de tránsito
- g. Participación en operativos
- h. Reuniones vecinales atendidas
- i. Comercios y otros establecimientos visitados
- j. Escuelas visitadas
- k. Atenciones de servicio social brindadas
- l. Hechos de tránsito atendidos
- m. Otras actuaciones realizadas en calidad de Primer Respondiente

La disponibilidad individual de información permitirá, a su vez, llevar un registro ordenado de la productividad de cada agrupamiento y sector de la Policía Municipal, lo cual deberá ser evaluado periódicamente (de preferencia, cuando menos una vez a la semana) con los directivos y mandos medios (Jefes de Sector, o su equivalente). La evaluación deberá llevarse a cabo en reuniones *CompStat* (estadística comparada, metodología ampliamente utilizada en corporaciones policiales de Estados Unidos). Esto fortalecerá el sentido de rendición de cuentas, y permitirá premiar el buen desempeño o corregir el rumbo de cada agrupamiento, según sea el caso. Asimismo, estas reuniones servirán como insumo para la planeación táctica y operativa de la actividad policial.

**3. Generar mapas delictivos con base en la información de C4 y las denuncias recibidas**

para contrastar la productividad policial con la actividad delictiva en cada sector de la ciudad, añadiéndolo como un elemento adicional de rendición de cuentas.

**4. 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. El propósito no es contar con un área de captura, sino más bien con un área que concentre

información y proponga alternativas de política pública en materia de seguridad para la atención de las problemáticas identificadas.

5. **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. Resulta de especial utilidad la estandarización de clasificación de delitos y nomenclatura de la cartografía municipal.

### **b. Sostenibilidad Financiera**

Como se mencionó anteriormente, un sistema de financiamiento sostenible es fundamental para que el Modelo pueda ser implementado y sostenido en el largo plazo.

Hasta ahora el financiamiento a las policías es inestable porque por lo menos de dos de los fondos que se utilizan para su sostenibilidad pueden variar de un año a otro impidiendo una adecuada planeación del desarrollo policial.

En algunas entidades y municipios se han establecido sobretasas en algunos impuestos (especialmente el impuesto a la nómina) con el fin de financiar equipamiento y profesionalización policial sin embargo, como también se ha señalado dichos fondos son insuficientes para el reto de crecimiento y desarrollo de las policías que plantea el Modelo.

Es en este contexto que para poder tener un financiamiento sostenible y de largo plazo se requiere un fuente de ingresos fija, suficiente y etiquetada que genere los recursos necesarios para reclutar, equipar y profesionalizar estados de fuerza policial adecuado en los gobiernos municipales y estatales de acuerdo a sus competencias específicas.

Para ello el Modelo propone para el financiamiento de las policías locales dos vías:

- a) La determinación en la ley de utilizar de manera prioritaria el Fondo IV establecido en la Ley de Coordinación Fiscal para el financiamiento de las policías; y/o
- b) La creación del “Derecho de Policía” que sería una contribución progresiva tasada con base en el impuesto predial.

La meta sería adicionar 130 mil policías profesionalizados y equipados al Estado de Fuerza para cumplir las metas del Modelo

### **c. Policía de Calidad y Participación Ciudadana**

El sistema de calidad de la policía es un eje transversal clave, para el funcionamiento del Modelo. Sin embargo, la implementación de este componente implica una serie de condiciones indispensables para el buen desempeño de la corporación:

- **El Estado de Fuerza** se ha ido calculando con base en la población a la que sirve la Policía Municipal, sin embargo, es importante tomar en cuenta factores como el de los turnos en que

trabajan los policías para poder calcular exactamente, la necesidad de Estado de Fuerza que requiere cada turno de trabajo. Al mismo tiempo, el Estado de Fuerza en cada turno debe considerar las necesidades operativas, es decir, el hecho de que se cubra cada uno de los cuadrantes y que cada agrupamiento tenga personal suficiente para garantizar la seguridad del municipio. Para ello, el Secretariado en conjunto con las conferencias nacionales desarrollará una metodología para establecer el Estado de Fuerza adecuado para cada municipio.

- **Los Turnos de trabajo** de las policías deben ser racionales considerando idóneamente jornadas de 10 a 12 horas de trabajo por 24 de descanso que permitan a los policías desarrollar toda su capacidad en cada turno y al mismo tiempo permitir el desarrollo personal y la vida familiar.
- **La Profesionalización** deberá profundizar el desarrollo personal y humano de las policías. La revisión del Programa Rector de Profesionalización para fortalecer el componente de proximidad social, las habilidades de comunicación y escucha, relaciones humanas, y habilidades para la solución de problemas. Asimismo, la especialización en mediación y otros mecanismos alternativos para la solución de conflictos. En este sentido, será indispensable capacitar a los capacitadores y fortalecer los mecanismos de certificación para asegurar la calidad del proceso de enseñanza-aprendizaje.
- **Carrera Policial basada en el desempeño y no en la jerarquía.** Se debe replantear el actual sistema terciario que exige ascensos en la jerarquía como condición para otorgar aumentos salariales. La carrera policial debe estar basada en el mérito y la antigüedad, entendiendo que para un policía la antigüedad no es una condición pasiva, sino que implica la necesidad de aprobar exámenes periódicos de control de confianza, formación continua y evaluaciones de desempeño.
- **Rediseño y certificación de procesos**, sobre todo aquellos que implican generación y procesamiento de información, así como contacto con el público. Se debe garantizar que el servicio ofrecido por cualquier miembro de la corporación revista las mismas características de calidad, buen trato, profesionalismo y atención. Estas consideraciones deberán plasmarse en manuales y deberán ser supervisadas de manera aleatoria y periódica por los jefes de cada agrupamiento, mandos medios y directivos.
- **Certificación plena en Control y Confianza.** Además de mejorar los parámetros de medición de dicha evaluación, es clave asegurar que el 100% de los policías tienen su examen C3 actualizado y aprobado y con el Certificado Único Policial.
- **Sistemas de Alta Gerencia Policial y Universidad de la Seguridad Pública.** Los mandos medios y directivos deberán desarrollar un set de habilidades gerenciales que les permitan organizar y liderar de manera efectiva a sus equipos de trabajo, así como orientar sus esfuerzos a la consecución de las metas planteadas para cada área y para la organización en su conjunto.

La Universidad de la Seguridad Pública será clave no sólo para establecer los grados académicos, sino también para darle seguimiento a la profesionalización y someter a la formación de los policías a un proceso de mejora continua.

- **Se deberá crear un sistema de Asuntos Internos** con la finalidad de vigilar la calidad en el servicio, pero también con la misión de identificar e investigar los casos de corrupción, ya sea de manera proactiva o por medio de un reporte externo. En ese sentido, se deberán crear

mecanismos eficientes para la recepción de quejas e investigación de las mismas. La Comisión de Honor y Justicia preferentemente deberá ser un órgano autónomo, ajeno a las posibles presiones originadas al interior de la corporación. La política debe ser siempre cero tolerancia a la corrupción.

- **Se debe garantizar la adquisición y dotación de equipamiento y uniforme digno y suficiente** para la actividad policial, acorde con las actividades de cada agrupamiento. Los policías no deberán invertir recursos personales para la adquisición de su equipamiento, ni podrán hacerlo por voluntad propia. La noción de uniformidad es esencial en un cuerpo disciplinado como lo es la policía.
- **Se deberá establecer una norma técnica para la gestión y control de armerías**
- **Es indispensable establecer las políticas y los Lineamientos para** garantizar la Interconexión Tecnológica, articular la Red Nacional de Radiocomunicación y homologar los sistemas de Videovigilancia y localización.
- **Se deberá instaurar un sistema permanente de evaluación del desempeño policial**, en sintonía con lo estipulado en el componente general de Medición y Evaluación con Base en Resultados. El registro y supervisión cotidiana de las actividades policiales permitirán hacer ajustes en función de la calidad de la actuación de la corporación.

Como parte del sistema de calidad de la policía, es indispensable que las policías municipales y estatales articulen procesos y obtengan apoyo de organizaciones sociales y empresariales nacionales e internacionales con el fin de trabajar con miras a la consecución de las metas planteadas en el Objetivo General del Modelo. Esto implica, por ejemplo, una estrecha vinculación con las Mesas de Seguridad y Justicia, que para efectos prácticos se convierte en la Junta de Gobierno con representación ciudadana a la cual se le rinde cuentas en materia de seguridad y justicia.

En esta lógica es clave tener mecanismos sólidos de planeación y rendición de cuentas en el nivel más alto de las policías a través del mecanismo de las Mesas de Seguridad y Justicia (lo cual implicará revisar la estructura de los Consejo Municipales y Estatales de Seguridad) pero también en las colonias y comunidades a través de los comités vecinales y gremiales que permitan una integración entre la policía y la ciudadanía.

La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece en su Artículo 7, apartado XIII, deberán coordinarse para “Determinar la participación de la comunidad y de instituciones académicas en coadyuvancia de los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las Instituciones de Seguridad Pública, a través de mecanismos eficaces”. Por su parte, el Artículo 131 de la misma ley amplía los ámbitos de colaboración al estipular que, “Para mejorar el servicio de Seguridad Pública, las instancias de coordinación que prevé esta Ley promoverán la participación de la comunidad a través de las siguientes acciones:

- “I. Participar en la evaluación de las políticas y de las instituciones de seguridad pública.
- II. Opinar sobre políticas en materia de Seguridad Pública;
- III. Sugerir medidas específicas y acciones concretas para esta función;

IV. Realizar labores de seguimiento;

V. Proponer reconocimientos por méritos o estímulos para los Integrantes de las Instituciones;

VI. Realizar denuncias o quejas sobre irregularidades, y

VII. Auxiliar a las autoridades competentes en el ejercicio de sus tareas y participar en las actividades que no sean confidenciales o pongan en riesgo el buen desempeño en la función de Seguridad Pública.”

La LGSNSP es clara también al especificar que la participación ciudadana para fines de evaluación, se sujetará a indicadores establecidos previamente con la autoridad respecto de “I. El desempeño de los integrantes de las instituciones de seguridad pública, II. El servicio prestado, y III. El impacto de las políticas públicas en prevención del delito.” También, que los resultados de dichos procesos de evaluación se entregarán a las Instituciones de Seguridad Pública.

El Centro Nacional de prevención del Delito y Participación Ciudadana del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública debe, de acuerdo con la legislación citada, promover que las Instituciones de Seguridad Pública cuenten con una entidad de consulta y participación en la comunidad para alcanzar este propósito. Sin embargo, dicha función por parte de los integrantes de la comunidad no debe ser meramente simbólica.

Para que el mecanismo de participación ciudadana contribuya efectivamente a los fines de evaluación de las políticas e instituciones de seguridad pública, el Modelo contempla que dicho órgano ciudadano, plural e incluyente, lleve a cabo labores de monitoreo del cumplimiento de metas establecidas en el Sistema de Medición y Evaluación de Resultados, uno de los cuatro componentes generales del Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica. También, que monitoree los avances de la implementación del Modelo, en comunicación con el área del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública con las atribuciones legales para realizar dicho seguimiento.

De esta forma, se contribuye además a la rendición de cuentas por parte de las corporaciones policiales estatales y municipales respecto de los esfuerzos desplegados para reducir el delito, la violencia y mejorar la confianza ciudadana en la autoridad.

#### **d. Normatividad**

Si bien es cierto que el problema de seguridad pública tiene un componente esencialmente local, algunas de las limitaciones para enfrentarlo se deben a restricciones estructurales imposibles de modificar desde lo local. En ese sentido, un ingrediente esencial del Modelo consiste en tomar la iniciativa y generar sinergia por medio de propuestas de reforma presentadas al Sistema Nacional de Seguridad Pública. Particularmente, se debe impulsar:

- Que se implementen a nivel nacional los mecanismos para materializar la obligación de las policías para **recibir denuncias y atender a las víctimas del delito**, establecidas en los artículos 132 del Código Nacional de Procedimientos Penales y 75, 76 y 77 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Esto implicará también crear procedimientos para

el adecuado registro y publicación de las mismas, constituyendo un insumo de vital importancia para el análisis del fenómeno delictivo.

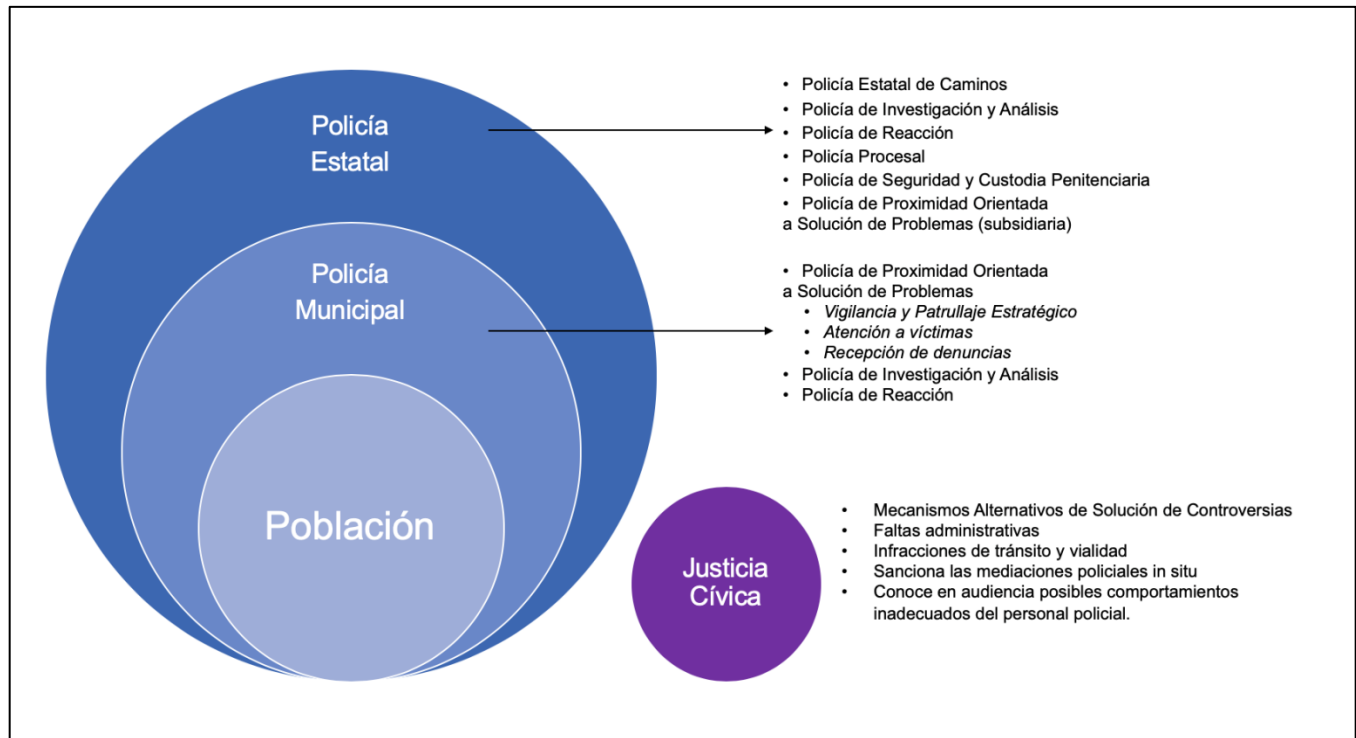
- Que se legisle en materia de **investigación del delito**, a fin de dotar a las policías municipales y estatales de mayor capacidad de investigación bajo la conducción y mando del Ministerio Público. La investigación de la policía municipal y estatal se basa en la gran cantidad de información que tienen de los problemas delictivos como resultado de su función cotidiana de proximidad.
- Que se legisle también en materia de **competencias policiales**, a fin de evitar el empalme de funciones con las corporaciones estatales y federales, y definir con precisión las actividades que a cada una corresponden, así como fuentes de financiamiento, carrera policial, estándares de calidad, entre otros.
- El establecimiento de nuevos y más eficientes canales de comunicación entre las distintas corporaciones de seguridad del país, a fin de compartir información sobre patrones delictivos de manera segura y efectiva para combatir el delito.
- Se debe desarrollar la legislación en materia de **Justicia Cívica** con el fin de fortalecer su papel en materia de prevención terciaria del delito.
- En ese mismo sentido, se debe revisar las posibilidades de **despenalizar ciertos delitos que no tengan penas privativas de libertad, que sean de querrela o ciertos casos de delitos culposos. Esto, con el fin de que la Justicia Cívica pueda procesar esos casos con base en la mediación y la justicia restaurativa** y que desahoguen el trabajo del Ministerio Público y los tribunales.
- Adicionalmente, se revisarán los tipos penales que por lo pequeño de la cuantía, el daño o la no violencia, puedan ser susceptibles de ser atendidos de manera concurrente por el sistema penal o por la Justicia Cívica.

Por lo que se refiere a la normatividad que emite el Consejo Nacional de Seguridad Pública a través del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, es importante señalar que derivado del Modelo Nacional de Policía se emitirán los Protocolos, Guías, Programas, Manuales y Lineamientos necesarios para ir adaptando toda la normatividad a la plena implementación y operatividad del Modelo.



## B. Componentes Específicos

**Gráfica 26. Funciones de la Policía Estatal, Municipal y la Justicia Cívica en el Modelo**



**Fuente: Elaboración SESNSP**

### a. Policía Municipal

Durante los últimos once años, la victimización general y el homicidio doloso del país se han incrementado de manera constante en varias ciudades. Actualmente, de acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2018 (ENVIPE), **siete de cada 10 personas se sienten inseguras en su ciudad o municipio de residencia.** Paradójicamente, en este mismo contexto las instituciones de seguridad pública a nivel local, especialmente las corporaciones policiales, han sido abandonadas y en algunos casos, prácticamente desmanteladas.

Las policías municipales conocen como ninguna otra corporación los problemas de seguridad que afectan a la mayoría de la población en las zonas urbanas de México. **No existe otro actor del estado que, como parte de su trabajo cotidiano en las calles, esté más expuesto a las dinámicas delictivas y de violencia cotidiana, a sus facilitadores y detonantes.** La estrategia federal de seguridad, centrada desde hace una década en el combate frontal al crimen organizado, deja de lado que la mayoría de los delitos que ocurren en México son del fuero común y su prevención, investigación, persecución y sanción corresponde a los sistemas de seguridad y justicia de nivel subnacional.

Es indispensable que los gobiernos municipales modifiquen su política criminal con base en diagnósticos de problemas de seguridad locales y, derivado de ello, implanten un modelo policial que permita enfrentar el problema de criminalidad en la ciudad con mayor efectividad, orientándose a la solución de problemas específicos de seguridad. Para que esto sea posible, se propone la implementación y adaptación de un Modelo Nacional de Policía, así como de Justicia Cívica.

En los municipios, este Modelo debe estar guiado por una Visión que le dé certeza del rumbo que el Gobierno Municipal deberá seguir en materia de seguridad pública, proponiendo no una aspiración idónea, sino una serie de metas claras, medibles, y perfectamente alcanzables:

“En el año 2024 el municipio (entidad) está entre las 50 ciudades más seguras, como resultado de la disminución de delitos cometidos per cápita, la disminución de la impunidad, el alza en la percepción de seguridad, la atención efectiva a víctimas, la baja cantidad de delitos de alto impacto y el aumento en la proporción de delitos denunciados. La policía es reconocida como la institución pública más querida por los sus habitantes.”

A fin de dotar de espíritu de cuerpo y propósito a la organización, la visión deberá socializarse ampliamente entre los policías, empleados administrativos, mandos medios y directivos; preferentemente, deberá plasmarse en un medio físico que esté a la vista de empleados y público en general.

Dicha visión encuentra su materialización por medio de seis estratégicas, mismos que se explican de manera más detallada a continuación.

### **i) Policía de Proximidad Orientada a la Solución de Problemas**

La visión de la policía como un mero vigilante de las calles y persecutor de delincuentes sorprendidos en flagrancia se muestra todas luces insuficiente tanto en México como en el resto de los países con problemas de seguridad. Por ello, ante la urgente necesidad de que la policía asuma un rol proactivo y mucho más estratégico para contener, prevenir y reducir los problemas de seguridad y de convivencia, el Modelo incorpora al modelo de policía de proximidad, el enfoque de policía orientada a la solución de problemas de seguridad.<sup>26</sup>

Todos los días, los agentes que integran las policías municipales atestiguan o son notificados por la ciudadanía de problemas de muy diversa índole que afectan la seguridad pública o la convivencia pacífica. Algunos constituyen delitos, pero no se limitan a estos, ya que otros tantos son infracciones o faltas administrativas. Actualmente, salvo excepciones, las policías tienden a reaccionar sin una visión estratégica, lo que lleva a que el esfuerzo diario del personal no se traduzca en la reducción de la victimización.

Este enfoque implica que la policía, con apoyo de sus unidades de análisis, sea capaz de identificar las condiciones presentes en el entorno que facilitan o detonan las conductas delictivas, faltas o

<sup>26</sup> Goldstein, Herman (1979), Improving Policing: A Problem-Oriented Approach. 25 Crime and Delinquency 236; Univ. of Wisconsin Legal Studies Research Paper No. 1336.

infracciones y que, a partir de esta información, se diseñen respuestas a la medida. Para lograrlo será necesario realizar, de manera sistemática, análisis de patrones como, por ejemplo, el tipo de perpetradores, las características de los lugares en los que ocurren, horarios, o el tipo de bienes que son blancos del delito, haciendo uso de la información que recopilan a nivel de calle los agentes como parte de sus labores de vigilancia, patrullaje estratégico y proximidad social. Bajo el Modelo, la mera reacción no es el eje rector de la función policial.

**Tabla 8. Comparación: Enfoque de policía reactiva vs Policía Orientada a la Solución de Problemas**

| <b>Policía reactiva</b>                                                             | <b>Policía orientada a la solución de problemas</b>                                                                                                           |
|-------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Respuesta a incidentes de manera individual                                         | Respuesta estratégica por medio del análisis de patrones y facilitadores                                                                                      |
| Reaccionar a incidentes sólo en flagrancia y en respuesta a llamadas de emergencia. | Identificar problemas de seguridad en términos específicos, no en términos generales como “la violencia” o “la delincuencia”, para intervenir con soluciones. |
| Patrullaje aleatorio                                                                | Patrullaje estratégico                                                                                                                                        |
| Énfasis en las capacidades de reacción                                              | Énfasis en las capacidades de análisis                                                                                                                        |
| Búsqueda de resultados inmediatos                                                   | Búsqueda de resultados sostenibles en la reducción de victimización y/o infracciones                                                                          |

**Fuente: Elaboración propia con base en el modelo de Policía Orientada a Problemas (POP) de Goldstein.**

Este componente plantea una reconfiguración del trabajo policial y aprovecha cambios legales que han otorgado nuevas atribuciones y obligaciones a las policías en el marco del Sistema de Justicia Penal Acusatorio. Implica transformar la filosofía del servicio policial para pasar del “cuerpo represivo del estado” a “facilitador de la vida social”, así como para mejorar la cobertura y la calidad del servicio policial en la ciudad.

Los ejes de acción que integran este componente son los siguientes:

### **1. Vigilancia y Patrullaje Estratégico**

Deben establecerse sectores operacionales para el trabajo policial (cuadrantes), estableciendo áreas acotadas de responsabilidad para mejorar la supervisión y la cobertura. La unidad básica de patrullaje deberá ser el cuadrante, cuya extensión deberá permitir que los policías adscritos al mismo puedan desplazarse de un extremo a otro en un tiempo máximo de 5 minutos, a fin de responder a los llamados de emergencia. Sin embargo, el cuadrante no debe ser pensado desde una lógica de reacción, sino de acercamiento. El cuadrante, en cuanto a unidad básica, debe ser perfectamente reconocido por los policías a cargo, quienes deberán conocer impecablemente sus dimensiones, su

equipamiento urbano, sus principales vialidades y potenciales factores de riesgo, así como a la gente que en él habita.

La sectorización se convierte también en una herramienta que facilita la rendición de cuentas, pues el cuadrante se considera la unidad básica de observación de la actividad policial. El encargado de cada cuadrante debe responder de lo que pase en éste, y justificar los indicadores de productividad policial en el mismo.

## **2. Atención a víctimas**

Este eje estratégico consiste en la atención a la víctima acercando los servicios psicológicos, jurídicos, médicos y de trabajo social por medio de estaciones móviles y fijas de policía.

Esto implica la construcción o adaptación de espacios físicos para la atención a las víctimas del delito, que generen un entorno de confianza y atención en el que se facilite la interacción entre ciudadano y autoridad. Cuando menos, estos espacios deberán incluir áreas para la atención médica, jurídica y psicológica, así como ludoteca.

En consecuencia, una parte del reclutamiento deberá estar orientada a atraer y formar como policías a profesionistas titulados en medicina, derecho, psicología, trabajo social y afines. Es indispensable que la atención a las víctimas la hagan los policías uniformados; en primera instancia, porque así lo exige la ley, pero más aún, porque eso constituye también una estrategia para ganar la confianza de la población y dotar de un nuevo significado al uniforme policial, privilegiando la noción de servicio y atención.

## **3. Recepción de denuncias**

La ausencia de denuncia (menos del 10% de los delitos ocurridos, de acuerdo con ENVIPE) provoca, para las víctimas, una enorme insatisfacción con el sistema, y para la policía, una pérdida muy grande de información. Por ello, es indispensable habilitar mecanismos de recepción de denuncia por parte de la policía municipal a través de las estaciones fijas y móviles de policía. Esto implica la creación y adopción de un formato de denuncia, acordado con la Fiscalía, para el registro de los delitos que las víctimas reporten a la Policía Municipal.

Esta estrategia permitirá, además de reducir la cifra negra, incrementar la cantidad y calidad de información que tiene la policía sobre los problemas de seguridad. En consecuencia, la policía municipal podrá implementar intervenciones más efectivas en los focos de criminalidad.

## **4. Trabajo con la comunidad**

El trabajo de proximidad tiene como su expresión más básica la reunión vecinal. Cada Jefe de Sector (o su equivalente) debe privilegiar el contacto (formal o informal) con los habitantes de la zona, y mantener reuniones periódicas con ellos. Esto no solo abona a la confianza y a la mejor percepción del

desempeño de la Policía Municipal, sino que además se convierte en un insumo vital de inteligencia social de lo que ocurre en la zona.

Un componente adicional del trabajo con la comunidad es la transformación del policía en un facilitador de la convivencia social. En este sentido, el policía debe convertirse en un agente proactivo que identifica tanto los conflictos potenciales como los reales, y facilita la generación de acuerdos entre las partes, mismos que deberán ser sancionados por el Juez Cívico (con ello, la Policía evita ser juez y parte). Adicionalmente, en última instancia el policía cuenta también con la herramienta del uso de la fuerza para restablecer el orden en caso de que se agoten las instancias de diálogo y/o las partes incurran en algún acto de desorden o violencia.

## **5. Sistema de estaciones de policía**

Como un factor de proximidad y un facilitador de la operatividad, se deberá establecer un sistema de estaciones de policía. Dichas instalaciones tienen como principal objetivo la atención al público, por lo que sus características físicas deberán reflejar apertura y accesibilidad: los distintivos deberán ser los colores institucionales de la corporación, sin guiños partidistas; deberán ser espacios luminosos, transparentes, de alta visibilidad y fácil identificación. Los distintos puntos de contacto pueden ir desde una caseta de policía en cuadrantes pequeños o de baja afluencia, hasta Centros de Atención a Víctimas con consultorio médico, psicológico y servicio de ludoteca.

### **ii) Policía de Investigación y Análisis**

No hay nada más dañino para el sistema de seguridad pública y justicia penal que la impunidad del delito, sin que esto implique que las sanciones privativas de la libertad son la salida para todos los problemas. Es fundamental que la policía municipal transforme su manera de operar: debe hacer uso de las nuevas facultades de recepción de denuncias, atención a víctimas e investigación criminal para ofrecer a la ciudadanía un servicio integral. Esto implica articular la información que recopila para lograr la aprehensión de los presuntos responsables del delito para que sean procesados.

Una policía que no investiga delitos o incidentes no puede comprender el problema de delito o violencia que enfrenta –qué factores lo detonan o facilitan– y, por lo tanto, no puede resolverlo, ni emprender acciones para prevenirlo. La policía puede prevenir delitos a partir de la investigación proactiva (que no es lo mismo que investigación para la prevención). Sin estas capacidades, efectivamente la policía es sólo reacción y su capacidad para prevenir delitos se limita prácticamente a cero.

En este sentido, en coordinación con el Ministerio Público es indispensable desarrollar investigaciones complejas que permitan desarticular la actividad delictiva y con ello disminuir la comisión de delitos.

De este modo, la implementación de este eje estratégico exige:

- La creación de un agrupamiento de investigación al interior de la Policía Municipal, compuesto por profesionistas titulados en criminología, psicología, derecho y carreras afines, cuya tarea será la de tramitar y dar seguimiento a las denuncias captadas, a fin de identificar los patrones delictivos, crear un padrón de objetivos delincuenciales, y reunir información para su detención. Sus horarios deberán ser discontinuos, y deberán actuar en la mayor discreción, pero con una supervisión estricta que monitoree su productividad y que evite que incurran en prácticas ilegales de obtención de información.
- Una relación estrecha con el Ministerio Público, a fin de actuar bajo su conducción y mando para garantizar la legalidad de los actos de investigación.
- La puesta en marcha de mecanismos formales para que los policías de otros agrupamientos compartan información con el área especializada de investigación. En última instancia, la policía en su función de proximidad es siempre un investigador involuntario. La presencia permanente en las calles, en los cuadrantes y en los sectores permite que el policía identifique los delitos y faltas administrativas que ocurren, así como los lugares donde estos ocurren.

El ciudadano común no repara en distribuir responsabilidades entre la policía, el Ministerio Público o los Jueces: si los delitos quedan impunes, percibe que el trabajo de la Policía no es efectivo. Por eso, es responsabilidad de la policía investigar, articular su actuación con el Ministerio Público, y poner todo de su parte para que los delincuentes no permanezcan en la impunidad.

### iii) Policía de Reacción

La Policía de Reacción en las policías municipales tiene por objeto, ofrecer apoyo a las policías de proximidad y de investigación así como al Ministerio Público y al Poder Judicial, en situaciones que requieran mayor capacidad disuasiva o de respaldo y garantizar, mantener y restablecer el orden público.

Por ello, es indispensable que el Modelo incluya a este grupo operativo con la capacitación y el equipamiento necesario para su función.

La Policía de Reacción interviene en diversas actividades, entre otras:

- a) Mantener el orden en eventos públicos masivos;
- b) Dar apoyo en Diligencias Ministeriales;
- c) Asegurar las diligencias judiciales que lo requieran;
- d) Resguardar inmuebles asegurados;
- e) Apoyar en situaciones conflictivas a la Policía de Proximidad;
- f) Apoyar a la Policía de Investigación en las diligencias que lo requieran;
- g) Asegurar el orden en el ejercicio de la libertad de manifestación en apoyo a la Policía Estatal

La Policía de Reacción, como es evidente, tiene estructura, métodos, capacitación y equipamiento que debe promoverse y financiarse por lo que es indispensable que el Modelo las integre para financiarlas y mejorar su diseño.



## b. Justicia Cívica y Trabajo en Favor de la Comunidad

La Justicia Cívica busca, fundamentalmente, la solución institucional del conflicto a través de intervenciones oportunas dirigidas a que los problemas sociales no terminen en delitos, y lo hace por medio de audiencias públicas, abiertas, contradictorias y orales. En ese sentido, la correcta sanción de conductas como alcoholizarse o drogarse en la vía pública, participar en riñas, o conducir alcoholizado, representan conductas de riesgo y una problemática social manifiesta en un determinado grupo poblacional (los infractores). De esta manera, al identificar y sancionar a esta población en riesgo, se acota el problema de la inseguridad y se pone el foco de atención sobre una problemática ya detectada.

La Justicia Cívica permite de manera muy efectiva y ágil resolver miles de problemas que disminuyen la calidad de vida de la población. Pero, además, disminuye la percepción de impunidad, mientras que favorece el desarrollo de una cultura de la legalidad y del estado de derecho. A través del Modelo, la Justicia Cívica atiende en su primera etapa:

- Las faltas administrativas;
- Las infracciones de tránsito y vialidad;
- Sanciona las mediaciones policiales in situ; y
- Permite conocer los posibles comportamientos inadecuados del personal policial (en audiencia, al infractor se le concede el uso de la voz para manifestar cualquier mal trato o abuso al que pudo haber sido sometido. Si fuera el caso, el Juez Cívico canalizará el caso a la Dirección de Asuntos Internos para su investigación).

Con estas herramientas, la Justicia Cívica permite sancionar a los infractores por medio de multa y arresto, pero fundamentalmente con “Trabajo en Favor de la Comunidad” el cual desarrolla programas que integran:

- El reconocimiento del daño social que provoca la falta o la infracción;
- El resarcimiento a la sociedad del daño al someterse a terapias o actividades que impliquen un beneficio social; y
- El monitoreo de las personas que hayan estado en conflicto con la ley para evitar la reincidencia y/o el escalamiento a actividades delictivas, componente clave para la prevención del delito.

En este último rubro, resulta especialmente útil la vinculación con la comunidad, especialmente con la sociedad civil organizada, la iniciativa privada y la Academia. Dichas organizaciones son potenciales aliados para el tratamiento de infractores, para la generación de programas de intervención comunitaria, o para la inclusión de los infractores a la vida productiva de la ciudad. Concretamente, la vinculación con actores de la sociedad civil permitiría, por ejemplo:

- Crear programas de capacitación para el trabajo, así como de tutoría y/o regularización educativa dirigidos a personas que infringieron la ley.
- Implementar terapias cognitivo-conductuales para personas que infringieron la ley.
- Financiar programas de desintoxicación o tratamiento de adicciones para personas que infringieron la ley.
- Creación de una bolsa de trabajo para personas que infringieron la ley, a fin de integrarlos en las actividades productivas.

### c. Policía Estatal

En México, el número de gobiernos municipales con capacidad suficiente para brindar el servicio de policía es limitado. Como se observa en la Tabla 9 prácticamente ningún municipio tiene un estado de fuerza suficiente para dar cobertura a su población y en 650 de ellos, el estado de fuerza es claramente insuficiente o inexistente.

**Tabla 10. Estado de fuerza municipal**

| Población                                     | Mediana estadística cada mil habitantes | Promedio de policías por cada mil habitantes | Número de municipios |
|-----------------------------------------------|-----------------------------------------|----------------------------------------------|----------------------|
| Municipios con más de 500 mil habitantes      | 1.53                                    | 1.51                                         | 34                   |
| Municipios entre 100 mil y 500 mil habitantes | 1.34                                    | 1.36                                         | 146                  |
| Municipios con menos de 100 mil habitantes    | 0.98                                    | 1.21                                         | 1,616                |
| Municipios sin policía*                       | 0                                       | 0                                            | 650                  |
| <b>Totales</b>                                | <b>10.2</b>                             | <b>0.9</b>                                   | <b>2,446</b>         |

\*El estado de fuerza municipal no considera las alcaldías de la Ciudad de México

Derivado de esta situación, es importante que una función primordial de las policías estatales sea la actuar subsidiariamente en los municipios que no tienen policía municipal o que su estado de fuerza es claramente insuficiente.

En este sentido, su actuación como policía municipal debe normalizarse a través de convenios y protocolos con reglas claras que, expedidos por el Secretariado Ejecutivo, a través de los mecanismos de coordinación del propio Consejo Nacional, le den seguridad jurídica y operativa a esta función.

#### i) Policía Estatal de Caminos

Las policías de las entidades federativas tienen un papel fundamental en la vigilancia y patrullaje de los caminos estatales y en zonas rurales con poca cobertura municipal, es por ello indispensable asegurar la creación y/o el fortalecimiento de policías de caminos estatales, determinar su ámbito de actuación y

facultades en materia de vialidad, que garanticen no sólo la seguridad en la circulación de vehículos y personas en cada entidad, sino también la adecuada división de funciones y atribuciones con las policías municipales.

Para ello, se requiere una adecuada regionalización, de las zonas de patrullaje, el apoyo para la infraestructura, el equipamiento y la capacitación de los policías que realicen esta función con el objeto de que se especialicen en la misma y ofrezcan un servicio adecuado a la ciudadanía.

## ii) Policía de Investigación y Análisis

La reforma constitucional de febrero de 2014 adicionó una fracción IX al artículo 116 constitucional para establecer que:

*“IX. Las Constituciones de los Estados garantizarán que las funciones de procuración de justicia se realicen con base en los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos.”*

Esta reforma ha permitido que en las diversas entidades federativas se legisle para otorgar autonomía a las fiscalías de justicia, sin embargo, esto no debe implicar que las policías estatales que dependen del Poder Ejecutivo del estado se desentiendan de la función investigadora que establece el artículo 21 constitucional y los correspondientes del Código Nacional de Procedimientos Penales. Es deber de estas corporaciones fortalecer sus capacidades de investigación y generar protocolos de actuación que regulen la conducción y mando del Ministerio Público en la investigación de los delitos.

Como ya se ha mencionado, el Modelo Nacional de Policía busca que las policías utilicen sus facultades legales en todo su potencial para reducir la incidencia y mejorar la percepción de seguridad en la población. Hasta antes de la reforma de 2008, el Ministerio Público se auxiliaba para la investigación de los delitos en la llamada “policía ministerial”. Sin embargo, a partir de dicha reforma constitucional, todas las policías tienen facultades de investigación, bajo la conducción y mando del Ministerio Público.

Bajo esta premisa, las policías de las entidades federativas deben desarrollar sus capacidades de investigación para ampliar la capacidad persecutora de los fiscales y del Ministerio Público, particularmente, en aquellos delitos que requieran mayor complejidad en la investigación, que trasciendan el ámbito de competencia municipal o que sean de particular interés para la seguridad del estado.

Para el desarrollo de esta función es indispensable que el Secretariado Ejecutivo desarrolle, en el marco de las instancias de coordinación del SNSP, modelos de protocolos que permitan una adecuada conducción y mando del Ministerio Público y actualicen las capacidades de primer respondiente, el desarrollo de unidades especializadas en escena del crimen, cadena de custodia y bodega de evidencias, así como el desarrollo de policías que puedan asistir al Ministerio Público en ciertas especialidades científicas y tecnológicas.

### iii) Policía de Reacción

La LGSNSP establece en su artículo 75 las funciones que debe desarrollar la policía para el cumplimiento de sus objetivos. En este sentido, la fracción III de dicho artículo señala que además de la investigación y la prevención, la policía debe desarrollar la función de reacción para “garantizar, mantener y reestablecer el orden y la paz públicos.”

En este marco, el Modelo Nacional de Policía plantea la necesidad de fortalecer estas áreas de las policías estatales con el fin de brindar apoyo a las demás policías cuando sus servicios se requieran, sin que las primeras descuiden su función primordial.

Al igual que en las especialidades de investigación y proximidad, es indispensable que el Secretariado Ejecutivo desarrolle en el marco de las instancias de coordinación del SNSP, protocolos y lineamientos que permitan el adecuado ejercicio de esta función.

### iv) Policía Procesal

En el marco del sistema de justicia penal las policías de las entidades federativas, requieren de una policía especializada en resguardar la seguridad y el orden en las salas de audiencia con el fin de garantizar el desarrollo adecuado de las mismas. Esta policía debe trasladar a los imputados o sentenciados que estén privados de su libertad de los centros de reclusión a los juzgados y tribunales y –en su caso– ofrecer protección a testigos o personas que vayan a participar en el proceso y requieran de protección.

Adicionalmente, esta especialidad policial puede coadyuvar con las Unidades de Seguimiento y Supervisión de Medidas Cautelares (UMECAS) para vigilar el cumplimiento de dichas medidas cuando no sean privativas de libertad y requieran de supervisión y apoyo por parte de la policía para el correcto ejercicio de su función. Es fundamental para cumplir los objetivos del Modelo Nacional de Policía que las policías de las entidades federativas desarrollen o fortalezcan estas capacidades para garantizar que el sistema penal funcione adecuadamente en beneficio de la seguridad de los mexicanos.

### v) Policía de Seguridad y Custodia Penitenciaria

Los centros penitenciarios y de reinserción social que están bajo la jurisdicción de los gobiernos de las entidades federativas requieren de policías que estén reclutadas, formadas y supervisadas con el fin de vigilar y mantener el orden en dichos centros, así como en los centros de internamiento para adolescentes.

Esta función implica salvaguardar la vida, la integridad, a la seguridad y los derechos de las personas privadas de la libertad, las visitas y del personal adscrito a los centros de reinserción social, los centros de internamiento para adolescentes en el Estado y los demás que determinen las disposiciones



aplicables; así como hacer cumplir su normatividad<sup>27</sup>. Del mismo modo que las diferentes especialidades de las policías de las entidades federativas, esta función es de custodia y seguridad penitenciaria es parte esencial del Modelo Nacional de Policía y por lo mismo requiere de su desarrollo y fortalecimiento en lo planeado, programas y componentes de gasto en materia de seguridad pública del gobierno federal y del sistema de coordinación.

#### **vi) Policía Estatal en funciones de Policía Municipal**

Como se ha señalado, existen una gran cantidad de municipios que tienen cuerpos de policía muy precarios o, incluso, carecen de fuerza policial. Por ello el Modelo considera que las policías estatales deben contar con agrupamientos que desempeñen las funciones de policía municipal en aquellos lugares que carezcan de este servicio.

Es clave para conseguir la seguridad en el país que ninguna zona quede sin cobertura del servicio de policía, por lo que es fundamental que las policías estatales tengan el financiamiento y estado de fuerza necesario para suplir y subsidiar con elementos capacitados en proximidad, a los municipios que carezcan de ella, bajo los mecanismos que para dichos fines establezca la Ley General.

---

<sup>27</sup> Ley de la Policía Estatal de Seguridad y Custodia Penitenciaria de Baja California.



## VI. SIGUIENTES PASOS





## VI. Siguientes Pasos

El Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica (MNPJC) es la política pública que determina la estrategia del Gobierno Federal en coordinación con las entidades federativas y los municipios para contribuir a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública y a la construcción de paz en el país desde el ámbito policial y de justicia cívica.

Una vez aprobado el MNPJC por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, la implementación de sus cuatro componentes generales (Policía de Calidad, Medición, Sostenibilidad Financiera, y Normatividad) y los tres específicos (Policía Estatal, Policía Municipal y Justicia Cívica), se requiere la elaboración de normas, protocolos, guías, iniciativas de ley y de presupuesto para hacer viable su operación y financiamiento.

Para ello se trabajará en comisiones integradas por los miembros de las Conferencias del Sistema Nacional de Seguridad Pública y articuladas por el **Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública** con el fin de desarrollar las iniciativas y los proyectos que se someterán a aprobación del **Consejo Nacional de Seguridad Pública** en el segundo semestre de 2019.

Se integrarán 18 comisiones de trabajo con los objetivos descritos a continuación:

### I. Comisión de Medición;

- a. La integración de un solo instrumento de medición de la incidencia delictiva que incluya: El Informe Policial Homologado, acta policial y la denuncia, acorde la Norma Técnica para la Clasificación Nacional de Delitos para Fines Estadísticos y la Norma Oficial Mexicana PROY-NOM-227-SCFI-2017 para la Estandarización de los servicios de llamadas de emergencia a través del número único armonizado 9-1-1 (nueve, uno, uno).
- b. El desarrollo de una Sistema de Evaluación de Desempeño Policial en donde los C4 funciones como órgano integrador de Medición y se desarrollen los indicadores pertinentes, su definición y el método de Medición.
- c. Tablero de Control Público que evalúe el desempeño policial con indicadores pertinentes, su definición y el método de medición.

Dicho Tablero deberá integrar por lo menos los siguientes **indicadores**:

- i. Reclutamiento y Estado de Fuerza,
- ii. Certificado Único Policial,
- iii. Condiciones laborales de la policía,
- iv. Turnos de servicios,
- v. Condiciones de género,
- vi. Asistencia y ausentismo,
- vii. Equipamiento y armamento,
- viii. Capacitación,
- ix. Cumplimiento de la normatividad,
- x. Tiempo de respuesta a llamadas de emergencia,
- xi. Arrestos por faltas administrativas,
- xii. Puestas a disposición ante el Ministerio Público,
- xiii. Inicio de Investigaciones,
- xiv. Conclusión de Investigaciones,
- xv. Infracciones de tránsito,
- xvi. Confianza en la policía,

- xvii. Percepción del desempeño policial,
- xviii. Diligencias ordenadas por el Ministerio Público,
- xix. Diligencias ordenadas por el Poder Judicial,
- xx. Reuniones vecinales atendidas,
- xxi. Hechos de tránsito.

**II. Comisión de Proximidad;**

La actualización del Modelo de Policía de Proximidad por medio de guías que incluyan por lo menos los siguientes elementos:

- a. Sectorización,
- b. Estaciones de policía,
- c. Atención a víctimas,
- d. Denuncia *in situ* y en sede policial,
- e. Policía Orientada a la Solución de Problemas,
- f. Violencia de género.

**III. Comisión de Justicia Cívica y Justicia Restaurativa;**

La actualización del Modelo Homologado de Justicia Cívica, por medio de una nueva iniciativa de Ley, así como Guías para desarrollar por lo menos los siguientes elementos:

- a. Iniciativa de Reforma al Artículo 21 constitucional para integrar la Justicia Cívica (adicional a las faltas administrativas) y la Justicia Restaurativa,
- b. Iniciativa que expide la Ley General de Justicia Cívica y Trabajo en Favor de la Comunidad y reforma la Ley General de Víctimas, la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal y el Código Penal (respecto de la concurrencia de la Justicia Cívica en delitos menores),
- c. Integrar en el Modelo Homologado la Justicia Restaurativa, y
- d. Elaboración de Guías de Programas de Justicia Restaurativa que permitan mejorar la convivencia cotidiana.

**IV. Comisión para la Atención de la Violencia de Género;**

Desarrollar un Modelo Nacional de Seguridad y Protección Integral para las Mujeres.

**V. Comisión de Investigación Policial No-Ministerial y Relación con el Ministerio Público;**

Elaboración del Protocolo Nacional de Investigación para policías no-ministeriales, que integraría por lo menos:

- a. El Protocolo Nacional de Primer Respondiente,
- b. Protocolo Nacional de Policía con Capacidades para Procesar el Lugar de Intervención;
- c. La Guía Nacional de Cadena de Custodia,
- d. Lineamientos para la conducción y mando del Ministerio Público en la investigación realizada por policías no-ministeriales,
- e. Iniciativa de reforma al artículo 21 constitucional sobre investigación del delito y conducción y mando, y
- f. Iniciativa de Reforma al Código Nacional de Procedimientos Penales sobre la investigación del delito.

**VI. Comisión de Derechos Humanos;**

Elaborar y actualizar las normas, protocolos y guías para la protección de los derechos humanos en la actuación policial y en su capacitación a través del Programa Rector de Profesionalización.

- VII. Comisión de Coordinación Metropolitana;**  
Desarrollar un Modelo de Policía Metropolitana que incluya:
- a. Modelo de Estructura y Funciones de la Policía en Municipios Metropolitanos,
  - b. Guía de Convenio de Coordinación, y
  - c. Iniciativa de Ley 115 en materia de Policía Metropolitana.
- VIII. Comisión de Policía Estatal de Caminos;**
- a. Modelo de Policía Estatal de Caminos
    - i. Estructura,
    - ii. Protocolos de Actuación, y
    - iii. Modelo de Operación.
- IX. Comisión de Custodia Penitenciaria;**
- a. Actualizar y desarrollar el modelo estructural, las guías y los protocolos de actuación y la generación de indicadores de las policías de custodia penitenciaria.
- X. Comisión de Policía Procesal;**
- a. Actualizar el Modelo de Policía Procesal.
- XI. Comisión de Sostenibilidad Financiera del MNPJC;**
- a. Diseñar en conjunto con la SHCP la redacción del PEF 2020 con el fin de que 50% del FORTAMUN se destine al fortalecimiento de las policías municipales,
  - b. Especificar facultad del SESNSP para elaborar las reglas de operación del 50% del FORTAMUN,
  - c. Iniciativa de Reforma de Ley de Coordinación Fiscal en lo referente al Fondo IV.
  - d. Desarrollar una propuesta de reglamento municipal para la posible creación de un Derecho de Policía, y
  - e. Desarrollar propuestas de financiamiento de las policías estatales.
- XII. Comisión de Salario Policial Homologado y Sistema Terciario;**
- a. Desarrollar una propuesta de Salario Policial Homologado para las policías del país que integre las prestaciones y el tabulador por antigüedad, desempeño, confianza y capacitación permanente,
  - b. Desarrollar un Modelo de Carrera Policial que distinga la antigüedad de los grados jerárquicos,
  - c. Iniciativa de Ley que reforme la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública en materia de Carrera Policial.
- XIII. Comisión de Estado de Fuerza y Profesionalización;**
- a. Impulso del esquema diferenciado de Control y Confianza en los supuestos aplicables,
  - b. Actualizar los métodos de reclutamiento por perfiles,
  - c. Actualizar la normatividad para las Academias de Policía,
  - d. Actualizar el Programa Rector de Profesionalización de acuerdo al Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica,
  - e. Desarrollar el programa de Alta Gerencia Policial.
- XIV. Comisión de Participación Ciudadana;**
- a. Desarrollar el Modelo Consejeros Ciudadanos de la Policía,

- b. Desarrollar protocolos y guías para el trabajo de los Consejeros Ciudadanos de la Policía y de los comités ciudadanos de seguridad.

**XV. Comisión de Asuntos Internos y Anticorrupción;**

- a. Desarrollar el Modelo de Unidad de Asuntos Internos para policías municipales y estatales,
- b. Desarrollar guías y protocolos de supervisión ciudadana para las policías estatales y municipales,
- c. Protocolo de Relación entre la Justicia Cívica y Asuntos Internos para el combate a la corrupción,
- d. Elaborar el Modelo de ombudsman de la Policía.

**XVI. Comisión de Articulación con la Guardia Nacional;**

- a. Diseñar convenios marco que permita la coordinación y la subsidiariedad entre policías estatales y municipales y la Guardia Nacional, de acuerdo al Modelo.
- b. Diseñar protocolos de actuación coordinada entre policías estatales y municipales y la Guardia Nacional.

**XVII. Comisión de Tecnología;**

- a. Desarrollar normas de interconexión de las redes policiales,
- b. Desarrollar normas, protocolos y guías para la mejor utilización de la tecnología para hacer efectivo el trabajo policial.

**XVIII. Comisión de Implementación en 130 ciudades de más de 100 mil habitantes;**

- a. Desarrollar estrategia de implementación,
- b. Crear Grupos de Trabajo para la implementación.