

Agenda 12.18, Seguridad y Justicia. Balance de acuerdos cumplidos

El 2 de abril de 2012, en el contexto de las campañas electorales para la elección presidencial, un grupo de 70 OSC —del que formaba parte la Fundación México SOS— y especialistas en seguridad y justicia que dedican sus esfuerzos a promover la transformación y fortalecimiento de las instituciones del país para contar con un eficaz sistema de impartición y administración de justicia y un modelo de seguridad pública eficiente, presentaron a los entonces candidatos a la Presidencia de la República la **Agenda México 12.18. Seguridad y Justicia**.

De acuerdo con la visión que tenía en ese momento el colectivo de OSC, la Agenda 12.18 establecía las condiciones que se consideraban indispensables para revertir las obsolescencias que aquejaban tanto al viejo sistema de justicia penal inquisitivo como las de el disfuncional sistema de seguridad pública que, pese a los esfuerzos, recursos materiales, financieros y humanos que se le habían “inyectado”, aún no ofrecían las garantías de seguridad jurídica para todos los mexicanos; de acceso expedito a la justicia a aquellos ciudadanos que se vieran implicados en cualquier tipo de delito —ya fuera en calidad de víctimas o de indiciados—; ni las mejores condiciones para enfrentar las causas que generaban la violencia criminal y la crisis de seguridad que seguía asolando al país.

Propiciando la presencia de elevados índices de incidencia delictiva en algunos estados, municipios, ciudades y regiones del país, que impedían contar con las condiciones de estabilidad y paz social que la sociedad requiere para el ejercicio de sus derechos.

Bajo estas consideraciones, se integró y demandó la aprobación y puesta en marcha de un conjunto de iniciativas que el gobierno y las instituciones responsables de la seguridad y justicia deberían de implementar a cabalidad para consolidar los imperativos que fueron establecidos en la Reforma constitucional sobre justicia penal y seguridad pública, que se promulgó en 2008.

A continuación ofrecemos un recuento de los acuerdos cumplidos y de los pendientes en la materia.

Ejes Estratégicos y Temas Fundamentales

I. SISTEMA DE JUSTICIA PENAL	SITUACIÓN	COMENTARIOS
<p>Ministerios Públicos</p> <p>Autonomía como Órgano Constitucional</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Profesionalización a partir de la capacitación, evaluación, remuneración digna y servicio civil de carrera. b. Definición precisa de la actividad y del Ministerio Público: Determinación de su perfil en correspondencia con el nuevo sistema acusatorio, Coordinación de la Investigación, Ejercicio de Facultades Discrecionales (Criterios de Oportunidad), Acusación y Litigación en Audiencia. c. Delimitación específica y rigor en el cumplimiento del área de competencia de cada instancia. 	<p>Compromiso cumplido con la aprobación de la reforma político-electoral, promulgada el 31 de enero de 2014,</p>	<p>La autonomía otorgada al Ministerio Público Federal tenía como propósito el contrarrestar la baja profesionalización de sus integrantes y recuperar su confiabilidad para garantizar la seguridad y los derechos de las víctimas e imputados, que ya resultaban un lastre para el Estado mexicano, quien no había tratado de resolver el problema de manera directa.</p> <p>Los esfuerzos desplegados con apoyo federal, entre 2013 y 2016, alcanzaron para capacitar a 230 mil operadores del Sistema de Justicia Penal Acusatorio; sin embargo, al término del plazo constitucional para la implementación de la reforma ninguna de las instituciones operadoras contaba con diagnósticos integrales sobre su personal.</p> <p>En tanto que el servicio profesional de carrera sigue siendo un objetivo no alcanzado, puesto que su operación a nivel nacional, a finales de 2017, no ha sido aun homologado; en tanto que una semana antes de que se cumpliera el plazo constitucional para la Implementación de la Reforma Penal, la SETEC informaba que 54% de los Ministerios Públicos no se encontraban capacitados para operar bajo la reglamentación del nuevo sistema.</p>
<p>Policía de Investigación Ministerial y Servicios Periciales</p> <p>Policía de Investigación distinta de la Policía de Prevención.</p> <ul style="list-style-type: none"> d. Coordinación directa con el Ministerio Público 	<p>Acuerdo cumplido con la creación de la Agencia de Investigación Criminal (AIC) en septiembre de 2013, teniendo por objeto la planeación, coordinación, ejecución, supervisión y evaluación de las acciones para</p>	<p>Conforme a las disposiciones establecidas por la Reforma Constitucional de 2008, el Sistema de Justicia Penal Acusatorio debería de contar con instancias y mecanismos de investigación que le garantizaran el esclarecimiento de hechos delictivos e identificar y castigar a los responsables; asignando dicha responsabilidad a la policía, bajo la responsabilidad del</p>

<p>I. Definición puntual de la actividad de la Policía de Investigación: Investigar material y directamente con el Ministerio Público.</p> <p>II. Promover la autonomía de los servicios periciales federales.</p> <p>III. Servicios Periciales como soporte técnico de la investigación.</p> <p>IV. Profesionalización de ambos a partir de la capacitación, evaluación, remuneración digna y servicio civil de carrera.</p>	<p>combatir tácticamente el fenómeno delictivo a través de productos de inteligencia y servicios científicos y forenses que sustenten la investigación de los delitos.</p> <p>La AIC adscribió a su estructura las unidades administrativas y el órgano desconcentrado de la Policía Federal Ministerial; la Coordinación General de Servicios Periciales y el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia.</p>	<p>Ministerio Público.</p> <p>De acuerdo con lo establecido por el Artículo 21 constitucional y el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), la policía debe ser capaz de investigar los hechos considerados como delitos a partir de protocolos y manuales de operación que demandan contar con un modelo organizacional y de gestión adecuado dentro de las instituciones encargadas de la procuración de justicia.</p> <p>No obstante, en su reporte <i>Hallazgos 2016</i>, CIDAC daba cuenta de que a pesar de que la mayoría de Procuradurías o Fiscalías estatales contaban con manuales de organización donde se establecen sus estructuras orgánicas, no todas tienen modelos de gestión que estén homologados para las distintas unidades o áreas que integran dichas instituciones, a fin de desplegar una operación estandarizada que les permita dar seguimiento integral al fenómeno delictivo.</p> <p>Situación que ha propiciado que en la actualidad existan 33 esquemas diversos para la persecución de los delitos, pues durante la Reforma no se generó un modelo de investigación homologado que responda a lo dispuesto por el CNPP, cuya promulgación tuvo, justamente, el propósito de estandarizar la impartición de justicia en el país.</p> <p>En tanto que el servicio profesional de carrera sigue siendo un objetivo no alcanzado, puesto que su operación a nivel nacional, a finales de 2017, no ha sido aun homologado.</p> <p>FUENTES:</p> <p>SEGOB, Acuerdo A/ 101 /13 del Procurador General de la República, por el que se crea la Agencia de</p>
---	---	--

		<p>Investigación Criminal y se establecen sus facultades y organización, DOF, México, 25 de septiembre de 2013.</p> <p>CIDAC, Hallazgos 2016, Seguimiento y Evaluación de la Operación del Sistema de Justicia Penal en México, México, junio de 2017.</p>
<p>Justicia Alternativa</p> <p>b. Fase previa al inicio de la investigación: Permite desahogar la mayoría de casos (se exceptúan delitos de alto impacto) de forma rápida y definitiva logrando soluciones de calidad y una pronta reparación del daño además de generar indirectamente un cambio cultural restaurando la armonía social:</p> <p>e. Mediación.</p> <p>i. Conciliación.</p> <p>ii. Justicia Restaurativa.</p> <p>Fase posterior al inicio de la investigación, misma que a partir de salidas alternas, se plantean opciones distintas durante el</p>	<p>Compromiso cumplido con la aprobación, el 29 de diciembre de 2014, de la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, que reformó diversas disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) y reformaron y adicionaron diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales.</p>	<p>Si bien la Reforma constitucional de 2008 contemplaba la creación de las unidades de justicia alternativa y áreas de medidas cautelares, no fue hasta seis años después que se legisló y promulgó la Ley en la materia, cuyo objeto es, justamente, establecer los principios, bases, requisitos y condiciones de los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal que conduzcan a las soluciones alternas previstas en la legislación procedimental penal aplicable.</p> <p>Conforme a lo dispuesto en el CNPP, las medidas cautelares serán impuestas mediante resolución judicial y por el tiempo indispensable, para asegurar la presencia del imputado en el procedimiento, garantizar la seguridad de la víctima u ofendido o del testigo, o evitar la obstaculización del procedimiento.</p> <p>Asimismo, el CNPP establece que la evaluación y supervisión de medidas cautelares distintas a la prisión preventiva corresponderá a la autoridad de supervisión de medidas cautelares y de la suspensión condicional del proceso, por lo que las autoridades competentes de la Federación y de las entidades federativas deberán vigilar que el mandato de la autoridad judicial sea debidamente cumplido, como establece el propio CNPP.</p> <p>Para el cumplimiento de dichas disposiciones se crearon las Unidades de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso (UMECAS), cuya finalidad es evitar el uso excesivo de la prisión preventiva como medida cautelar, utilizando mecanismos que permitan</p>

<p>proceso a la finalización en un Juicio Oral, logrando generar mayor capacidad de respuesta, mayor prontitud y rapidez en la obtención de la reparación del daño:</p> <p>iv. Facultades discrecionales del Ministerio Público:</p> <p>v. Criterios de Oportunidad (A partir de su aplicación, la posibilidad de la Acción Penal Privada).</p> <p>vi. Facultad de abstenerse de investigar.</p> <p>vii. Soluciones Alternas en Audiencia Pública ante el Juez de Control.</p> <p>viii. Acuerdos Reparatorios.</p> <p>ix. Suspensión del Proceso a Prueba.</p> <p>x. Modo Simplificado de Terminación del Proceso.</p> <p>xi. Procedimiento Abreviado ante el Juez de Control.</p>		<p>mantener bajo vigilancia al imputado mediante recursos como el uso de brazaletes localizadores electrónicos, la exhibición de una garantía económica, la incautación de bienes, inmovilización de cuentas bancarias y la prohibición de salir del país o su localidad.</p> <p>Para ello, las UMECAS deben realizar un perfil del imputado atendiendo la información de su entorno socioeconómico, antecedentes procesales y comportamiento, con el fin de determinar el riesgo que representa para la víctima, la sociedad y el proceso.</p> <p>El análisis es entregado al ministerio público y a la defensa del imputado a fin de que sea canalizado al juez de control y sea éste quien determine si se aplica o no la prisión preventiva.</p> <p>En julio de 2017, a un año de haber concluido la implementación del sistema de justicia penal acusatorio, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) entregó un diagnóstico sobre las condiciones en que operan las UMECAS en las entidades e la República, señalando que de los 32 estados, sólo 3 cuentan con unidades en condiciones intermedias u óptimas (Querétaro, Morelos y Guanajuato).</p> <p>En tanto que las 22 entidades restantes presentan Unidades con debilidades y carencias, en 4 operan en condiciones mínimas y en 3 más no han instalado su autoridad de supervisión obligatoria, por lo que improvisan la función.</p> <p>Conforme a dicho diagnóstico, los problemas de operación que presentan la mayoría de las UMECAS son debido a la falta de personal, presupuesto, equipamiento, tecnología, infraestructura suficiente y falta de capacitación. Situación que afecta la operación</p>
--	--	--

		<p>general del sistema.</p> <p>En tanto que en el ámbito federal, fue hasta julio de 2017 que la Secretaría de Gobernación publicó el Acuerdo por el que se creó la figura denominada Unidad de Seguimiento y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso, quedando bajo la administración de la Policía Federal.</p> <p>FUENTES:</p> <p>SEGOB, Decreto por el que se expide la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, se reforman diversas disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales y se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, DOF, 29 de noviembre de 2014.</p> <p>SESNSP, Diagnóstico de las UMECAS, agosto de 2017.</p>
<p>Equidad jurídica</p> <p>Fortalecimiento puntual de las áreas de atención a víctimas y protección de testigos, privilegiando la equidad jurídica entre la víctima y el victimario</p>	<p>Compromiso cumplido con la aprobación de la Ley General de Víctimas, el 9 de enero de 2013.</p>	<p>De acuerdo con la LGV, tanto en el ámbito federal como en el local, en cada unidad investigadora del Ministerio Público, en cada tribunal y juzgado en materia penal y en la Visitaduría de la Comisión de Derechos Humanos debe designarse, cuando menos, a un asesor jurídico de víctimas y al personal de auxilio necesario.</p> <p>No obstante, un año después de haber concluido la implementación del sistema de justicia penal acusatorio y oral siguen existiendo muchas limitaciones institucionales para garantizar el derecho a una asesoría técnica a las víctimas.</p> <p>De acuerdo con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), en 2016 el número de asesores jurídicos en el país era insuficiente para garantizar el derecho a la asesoría jurídica y su debida representación en el proceso penal, reconociendo que</p>

		<p>no en todos los casos los asesores jurídicos cuentan con las habilidades y capacidades necesarias que requiere el sistema acusatorio.</p> <p>Además, informaba que en el ámbito federal sólo contaba con 66 asesores jurídicos: 24 en oficinas centrales y 42 distribuidos en 15 delegaciones.</p> <p>En tanto que en el ámbito local solo 16 entidades federativas contaban con una Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas en las que se proporciona asesoría jurídica; con excepción de Morelos, Tabasco y Yucatán, en donde, pese a contar con una Comisión estatal instalada, la asesoría a víctimas se otorgaba por conducto de la Procuraduría o Fiscalía local.</p> <p>Mientras que en 13 estados cuentan con unidades de asesoría jurídica y representación legal a víctimas adscritas a sus Procuradurías o Fiscalías Generales; en tanto que Baja California Sur, Campeche y Querétaro cuentan con dependencias adscritas a áreas distintas a sus Procuradurías o Fiscalías o a una Comisión Ejecutiva que dan atención y asesoría a las víctimas.</p> <p>Asimismo, la CEAV informaba que a nivel nacional se contaba con 699 asesores jurídicos para brindar atención a víctimas en los estados, mientras que debido al elevado número de víctimas existentes sus estimaciones establecían que se requerían 4 006 asesores. Cifra que en 2016 colocaba el déficit de defensores de víctima en un 83% a nivel nacional; sin descartar la falta de capacidades y capacitación técnica que acusaban muchos de los asesores en funciones.</p> <p>FUENTE:</p> <p>CEAV, <i>Subprograma: Fortalecimiento de Asesorías Jurídicas de Víctimas</i>, México, 14 de octubre de 2016.</p>
--	--	--

<p>Jueces</p> <p>I. Consolidar una evidente división de poderes a partir de una verdadera autonomía material del poder judicial respecto del ejecutivo.</p> <p>i. Mayor apertura al cambio respecto a la reforma constitucional del 2008.</p> <p>ii. Formación, profesionalización y certificación de los jueces de control, de oralidad y de los de ejecución de sentencias.</p> <p>iii. Definición de las atribuciones judiciales en base al sistema acusatorio, a partir del cual el órgano jurisdiccional actúa solo a partir de la peticiones de las partes que ejercen entre sí un control horizontal:</p> <p>iv. Juez de control: Cuya función es la de controlar la legalidad de la investigación que desarrolla el Ministerio Público, respecto de actuaciones que puedan significar la afectación de derechos fundamentales del imputado o terceros.</p> <p>a. Juez de oralidad: Cuya función se centra al Juicio Oral en donde resolverán a partir de la prueba que ante ellos se desahogue a partir del principio de inmediación, es decir, no podrán conocer la averiguación previa o expediente, sino que resolverán a partir de la información que genere la prueba(víctima, imputado, testigos, peritos, policías) en esa audiencia de</p>	<p>Un efecto positivo de la implementación de la Reforma penal fue la integración de indicadores estadísticos ampliamente disponibles sobre delincuencia, victimización, opinión pública, experiencia de la población penitenciaria, sobre algunos operadores del sistema penal —entre ellos las policías y custodios— pero poco se conoce sobre estudios nacionales de evaluación específica sobre jueces, a fin de poder dimensionar los logros u obstáculos derivados de la implementación de la Reforma, particularmente en relación a su desempeño y profesionalización.</p> <p>No obstante, las implicaciones y dimensión de la experiencia mexicana, atrajeron la atención de organismos académicos internacionales que derivaron en la aplicación del estudio <i>Justiciabarómetro</i> 2016, <i>Perspectivas del sistema de justicia penal en México: ¿Qué piensan sus operadores?</i>, realizado por la organización <i>Justice in Mexico</i>, con el apoyo de la Universidad de San Diego.</p> <p><i>Justiciabarómetro</i> consiste en una serie de estudios que evalúan las</p>	<p>Si bien el <i>Justiciabarómetro</i> documenta las perspectivas del conjunto de operadores sobre temas que incluyen sus consideraciones acerca de la efectividad del sistema de justicia penal acusatorio, los niveles de compensación y sus valoraciones sobre el incremento de los índices de criminalidad y violencia más recientes; para los fines de este reporte nos hemos limitado a compilar los datos relacionados con los jueces y sólo se incluyen los de las otras figuras para marcar contrastes.</p> <p>Conforme a datos de la encuesta, 40% de los jueces son mujeres y 60% hombres, cuya edad promedio es de 45.6 años; la gran mayoría de ellos, 63%, tiene estudios de maestría y, en igual porcentaje, ganan más de 30 mil pesos al mes. Condición que los coloca entre los operadores del sistema con más alto nivel de estudios y mejores ingresos, pues sólo 30% de los agentes del ministerio público y 44% de los defensores públicos cuentan con dichos estudios y el 72% de los fiscales y el 82% de los defensores públicos ganan menos de 30 mil pesos.</p> <p>Dentro de su trayectoria profesional, 40% de los jueces se han desempeñado como académicos y 16% como defensores públicos.</p> <p>A partir de la implementación de la Reforma, se suscitó una rotación sustancial entre jueces, pues más de dos tercios de los encuestados fueron nombrados como tales entre 2008 y 2016. En tanto que el porcentaje de jueces con menos de dos años de experiencia en su posición aumentó de 13% a 26% entre 2010 y 2016; mientras que el porcentaje de jueces con 10 años o más en su posición disminuyó de 34% a 17% entre el 2010 y 2016.</p> <p>Asimismo, la mayoría de los jueces forman parte del</p>
---	--	---

<p>debate.</p> <p>b. Juez de ejecución de sentencia: La imposición de las penas, su modificación y duración, corresponderá, en todos los casos, a los jueces de ejecución.</p>	<p>percepciones y desarrollo profesional de varios operadores del sector justicia en México, a través de encuestas, entrevistas, e investigación de las políticas públicas relacionadas con las fortalezas, retos y necesidades de su personal, que ofrecen una panorámica sobre la visión y valoración que tienen los jueces sobre su desempeño en la operación del sistema de justicia penal acusatorio, del cual tomamos las siguientes consideraciones para referenciar el cumplimiento de los puntos que al respecto planteó la Agenda 12.18. Seguridad y Justicia.</p>	<p>personal más experimentado dentro del sistema, pues la mayoría, el 59%, cuentan con 15 o más años laborando dentro del sistema de justicia penal, en contraste con 39% de los defensores públicos y 22% de los agentes del ministerio público.</p> <p>Sin embargo, para obtener su cargo actual, la gran mayoría de los jueces encuestados (93%) tuvieron que aprobar un examen general de conocimientos, requisito que, de acuerdo con la mayoría de opiniones, se cumple de manera más o menos uniforme desde 2010.</p> <p>Si bien el 64% de los jueces considera que dentro de los mecanismos que existen dentro de cada institución para mantener el empleo o recibir ascensos, la experiencia y formación influye positivamente en la posibilidad de ser ratificados o ascendidos, más de la mitad (54%) considera que los funcionarios con buenos contactos políticos tienen más posibilidades de permanecer en su cargo o de ser nominados para un cargo superior. Aspecto en el que coincidieron 65% de los defensores públicos y 37% de agentes del ministerio público.</p> <p>Si bien el estudio revela que ha habido cambios en las actitudes judiciales de los jueces hacia los esfuerzos que se desplegaron para la implementación de la Reforma, incluido el uso de procedimientos de oralidad y adversarialidad que se han adoptado, el 52% de los jueces consideran que el sistema de justicia tradicional era eficaz y eficiente. Porcentaje que si bien es menor en 7% al sostenido en 2010, no deja de llamar la atención.</p> <p>No obstante lo anterior, 87% de los jueces encuestados considera que el sistema de justicia penal inquisitivo necesitaba ser reformado.</p> <p>También, 93% reportaron estar de acuerdo con que los</p>
--	--	---

		<p>juicios sean orales en lugar de escritos, situación que es compartida por 98% de los agentes del ministerio público y 96% de los defensores públicos.</p> <p>Si bien dichos porcentajes representan un incremento considerable con los resultados obtenidos en 2010, el estudio destaca que existen opiniones en distintos estados respecto a que la oralidad es deficiente en los juicios y que muchos de los operadores simplemente leen documentos que prepararon previamente, en vez de hacer un proceso oral más fluido.</p> <p>De igual manera, los mecanismos de justicia alterna, que ya habían recibido un gran nivel de aprobación durante la encuesta de 2010, fueron revalidados de manera uniforme por los jueces, 97%, los agentes del ministerio público, 98%, y los defensores públicos, quienes se manifestaron a favor de que se apliquen dichas medidas para la solución de conflictos por considerar que incrementará la celeridad de los procesos.</p> <p>Al igual que ocurrió con la presunción de inocencia y la posibilidad de ejercer acción privada, que recibieron una abrumadora aprobación de los jueces, 84%, como de los agentes del ministerio público, 76%, y los defensores públicos, 91 por ciento.</p> <p>Si bien la opinión de los jueces se encuentra dividida respecto a si el nuevo sistema de justicia reducirá la criminalidad (34% están en desacuerdo y 51% están de acuerdo), 82% considera que sí contribuirá a reducir la corrupción.</p> <p>Asimismo, 87% opinan que la Reforma ha mostrado resultados positivos en su entidad y 90% coincide en que el nuevo sistema generará más confianza en las</p>
--	--	--

		<p>autoridades</p> <p>Mientras que 93% dijo haber recibido algún tipo de capacitación para operar en el nuevo sistema de justicia, 86% se consideran debidamente preparados para cumplir con sus funciones, pese a que 19% señalaron no haber tomado algún curso sobre el temas de litigación oral y 20% sobre mecanismos de soluciones alternas.</p> <p>FUENTES:</p> <p>Justice in Mexico, <i>Perspectivas del sistema de justicia penal en México: ¿Qué piensan sus operadores? Resultados de la encuesta a jueces, agentes del ministerio público y defensores públicos</i>, Department of Political Science & International Relations University of San Diego, 2016.</p>
<p>Sistema Penitenciario</p> <p>Impulsar de manera inmediata la transformación del Sistema Penitenciario</p> <p>a. Conceptualización como sistema, es decir, un conjunto de estructuras, instituciones, normas y operadores vinculados entre sí.</p>	<p>Compromiso cumplido con la promulgación de la Ley Nacional de Ejecución Penal, el 16 de julio de 2016, dos días antes de que se venciera el plazo para la implementación de la reforma constitucional de 2008.</p> <p>La ley establece que al conjunto de normas jurídicas y de instituciones del Estado, que tienen por objeto la supervisión de la prisión preventiva y la ejecución de sanciones penales, así como de las medidas de seguridad derivadas de una sentencia —el</p>	<p>La Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP) tiene por objeto el establecer las normas que deben de observarse durante el internamiento por prisión preventiva, en la ejecución de penas y en las medidas de seguridad impuestas como consecuencia de una resolución judicial; establecer los procedimientos para resolver las controversias que surjan con motivo de la ejecución penal y regular los medios para lograr la reinserción social, bajo los siguientes ejes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mantener una estricta supervisión en los centros, con la finalidad de garantizar la gobernabilidad y disminuir la sobrepoblación en los penales • Mejorar la infraestructura penitenciaria • Fortalecer la estructura tecnológica de los centros • Consolidar la capacitación y profesionalización del personal penitenciario

	<p>cual está organizado sobre la base del respeto de los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción de la persona sentenciada a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir— se le denomina Sistema Penitenciario.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Estandarizar los procesos y procedimientos del sistema penitenciario nacional; y • Desarrollar un sistema integral de reinserción social <p>La aplicación de la Ley es responsabilidad del gobierno federal y las entidades federativas, mientras que en el ámbito de sus respectivas competencias, los poderes judicial y ejecutivo competentes se coordinarán para el cumplimiento y aplicación de la Ley y de su normatividad aplicable; para propiciar la cooperación con las autoridades penitenciarias e instituciones que intervienen en la ejecución de la prisión preventiva, de las sanciones penales y de las medidas de seguridad impuestas.</p> <p>Si bien la tardía aprobación de la LNEP y su entrada en vigor no han sido evaluadas a cabalidad, a más de un año de su promulgación, lo cierto es que los propósitos judiciales y procesales, así como sus disposiciones normativas, no se han dejado sentir en la administración y gobernabilidad que priva en los centros penitenciarios del país.</p> <p>Por ejemplo, conforme a datos proporcionados por el Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social, a través de su Cuaderno Mensual de Información de Estadística Penitenciaria Nacional, correspondiente al mes de enero 2017, nos enteramos que en 138 de los 375 centros penitenciarios del país se siguen enfrentando problemas de sobrepoblación (2.20%) y que éste factor contribuye a la existencia de autogobiernos o cogobiernos debido a que bajo esta condición se rompe la proporción entre el personal de seguridad y custodia y las personas privadas de la libertad, lo cual incrementa los riesgos de que se pierda el control de los establecimientos y la instauración de</p>
--	--	--

<p>i. Creación de servicios previos a juicio relativos a la evaluación y supervisión de medidas cautelares distintas a la prisión</p>	<p>Compromiso cumplido con la aprobación, el 29 de diciembre de 2014, de la Ley Nacional de</p>	<p>autogobiernos o cogobiernos.</p> <p>Situación que contribuye a agudizar las limitaciones de los centro penitenciarios y del personal para mantener el control de la población, lo que propicia que se incremente la comisión de ilícitos, la precaria aplicación o violación del marco normativo o su flagrante rechazo.</p> <p>Lo que da origen a la permanente reproducción de actividades ilícitas, extorsiones, sobornos y la ejecución de actividades exclusivas de la autoridad por personas privadas de la libertad.</p> <p>Fenómeno que se puede originar por:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La incapacidad, omisión o tolerancia de la autoridad, por actos de corrupción de las propias autoridades o porque estas son coaccionadas por grupos de internos ligados a la delincuencia organizada; • Por la Inadecuada clasificación penitenciaria de las personas privadas de la libertad, que facilitan el liderazgo negativo de los internos que requieren medidas especiales de seguridad y facilita que se incrementen las posibilidades de abusos contra personas en condición de vulnerabilidad; • Por la prevalencia de Infraestructura inadecuada, dado que cuando las instalaciones no son aptas para separar adecuadamente a la población, el control y la gobernabilidad se ven disminuidos. <p>Si bien el principio de presunción de inocencia constituye uno de los pilares del sistema de justicia penal acusatorio, para ser funcional y prevalecer como mecanismo preponderante requiere del uso de medidas cautelares distintas a la prisión preventiva. Pues bajo</p>
--	--	---

<p>preventiva.</p> <p>Permiten redefinir el principio de presunción de inocencia, en donde la regla general durante el proceso no sea la Prisión Preventiva, generando un ahorro a partir de la disminución del uso de esta medida de “ultima ratio” a partir de la creación de áreas de evaluación que permitan la solicitud e imposición de la medida más idónea a los riesgos que se pretenden cautelar y una vez impuesta ésta, a partir de una supervisión puntual se cumplan con los fines del proceso.</p>	<p>Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, que reformó diversas disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) y reformaron y adicionaron diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales.</p>	<p>dicho modelo penal, la decisión del Juez sobre la imposición de medidas cautelares debe basarse en la protección de la presunción de inocencia y la seguridad del proceso; es decir, se debe valorar adecuadamente el grado de riesgo procesal que representa un imputado para la víctima, la sociedad y la conclusión del proceso, al enfrentar su juicio en libertad.</p> <p>Bajo estos criterios normativos y en tanto medida excepcional, se pensaba que el uso de la prisión preventiva debería de disminuir a partir de la implementación del sistema acusatorio que, a su vez, requería que las procuradurías o fiscalías incorporaran, como parte de sus modelos organizacionales y de gestión, acciones orientadas a fortalecer las medidas cautelares no privativas de la libertad.</p> <p>Conforme a lo establecido por el CNPP, la evaluación y supervisión de medidas cautelares distintas a la prisión preventiva es responsabilidad de la autoridad de supervisión de medidas cautelares y de la suspensión condicional del proceso; por lo que las autoridades competentes de la Federación y de las entidades federativas deben vigilar que el mandato de la autoridad judicial sea debidamente cumplido, como establece el propio CNPP.</p> <p>En México estas oficinas han adoptado denominaciones como “unidad de medidas cautelares”, “dirección de medidas cautelares”, “servicios previos al juicio” o “servicios auxiliares de medidas cautelares”, y, en su generalidad, desempeñan dos labores: 1) De evaluación, para identificar vínculos comunitarios y potenciales riesgos procesales que permitan recomendar las medidas cautelares apropiadas, y 2) de supervisión, para asegurar el cumplimiento de las</p>
--	--	---

		<p>condiciones impuestas por el Juez.</p> <p>Si bien estos mecanismos estaban contemplados desde la promulgación de la Reforma de 2008, como se refirió con anterioridad, fue hasta seis años después de iniciada la implementación de dicha Reforma, en el año 2014, que se promulgó la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, que reformó diversas disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) y reformaron y adicionaron diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales.</p> <p>Sea por esta razón (el retraso en la promulgación de la normatividad correspondiente), por la inercia inquisitiva que aún prevalece entre los operadores del sistema o por la deficitaria operación de la Unidades las Unidades de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso (UMECAS), cuya finalidad es evitar el uso excesivo de la prisión preventiva como medida cautelar, utilizando mecanismos que permitan mantener bajo vigilancia al imputado, lo cierto es que en enero de 2017, conforme a los datos proporcionados por el OADPRS, a través de su Cuaderno Mensual de Información de Estadística Penitenciaria Nacional, nos enteramos que la población penitenciaria en prisión preventiva por delitos del fuero común ascendía a 62 mil 65 internos y la población penitenciaria en prisión preventiva por delitos del fuero federal era de 20 mil 641 internos, lo que representaba el 38.14% de la población penitenciaria nacional, que para entonces era de 216 831 internos.</p> <p>FUENTES: Ana María Aguilar G. y Javier Carrasco S., Servicios</p>
--	--	---

		<p>Previos al Juicio. Manual de Implementación, USAID/IJPP, México, 2015.</p> <p>CIDAC, Hallazgos 2016. Seguimiento y Evaluación de la Operación del Sistema de Justicia Penal en México, México, 2017.</p> <p>México SOS, Diagnóstico Situacional del Sistema Penitenciario en México, Documento de Trabajo, mayo de 2017.</p> <p>SEGOB, Decreto por el que se expide la Ley Nacional de Ejecución Penal; se adicionan las fracciones XXXV, XXXVI y XXXVII y un quinto párrafo, y se reforma el tercer párrafo del artículo 225 del Código Penal Federal, DOF, 16 de junio de 2016.</p>
<p>c. Nuevos esquemas de Defensoría Pública</p> <p>Creación de una Defensoría Pública General: Profesionalizada, autónoma, independiente y a la par del Procurador General, para lograr un contrapeso que genere una mayor calidad en la investigación, en los Ministerios Públicos y en las Policías.</p>	<p>Compromiso cumplido con deficiencias</p>	<p>Una de las premisas del sistema de justicia penal acusatorio es el que el acceso a la justicia esté intrínsecamente relacionado con el funcionamiento eficiente de los tribunales; para lo cual se requiere que dichas instancias cuenten con estructuras organizacionales adecuadas y modelos de gestión eficientes, a fin de que los jueces puedan cumplir con las funciones que le han sido asignadas, tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vigilar que en las audiencias las partes cuenten con las condiciones adecuadas para que, tanto la defensa como el ministerio público, argumenten sobre sus solicitudes. • Vigilar que las actuaciones de los operadores privilegien los intereses de la víctima y del imputado. • Dar control judicial a los actos y diligencias procesales. <p>A su vez dichas disposiciones demandan la existencia</p>

		<p>de manuales de organización, instrumentos que describan la operación y los distintos procesos de gestión, áreas de apoyo administrativo que faciliten la labor de los jueces y del personal de apoyo; que la estructura organizacional en los tribunales establezca la conformación, funciones, relaciones y responsabilidades de cada una las áreas involucradas en la administración de la justicia penal, con el objetivo de asegurar el desempeño óptimo de cada operador y el uso eficiente de los recursos materiales y humanos; sistemas de registro y procesamiento de información interconectados así como el que los Jueces ajusten su actuación a los procesos administrativos, organizativos y de gestión que les posibiliten la toma de decisiones jurisdiccionales.</p> <p>Si bien no existe un modelo de organización único e ideal al cual las defensorías públicas se deban ceñir, como resultado de la disparidad de esfuerzos y recursos invertidos por las instituciones durante el proceso de implementación del sistema de justicia penal acusatorio, las defensorías públicas resultaron afectadas y, a un año de haber concluido dicho proceso, continúan siendo los operadores que se encuentran en mayor desventaja, no solo en cuanto a la asignación de recursos, sino también en los avances en materia de organización y gestión, según el reporte <i>Hallazgos 2016</i>, elaborado por el CIDAC. Como consecuencia, en las entidades federativas existe un rezago importante en términos del desarrollo de modelos de organización y de gestión.</p> <p>Dentro de las deficiencias detectadas, se destaca la existencia de defensorías públicas que aun dependen de los Poderes Judiciales; no obstante que desde su formulación se ha demandado que dichas instancias disfruten de total independencia para el ejercicio de sus funciones.</p>
--	--	---

		<p>Dentro de estos casos se cuentan los de Chiapas, Chihuahua y Baja California Sur. Sin dejar de señalar que la defensoría de Chihuahua había logrado su autonomía, pero que posteriormente volvió a ubicarse en la estructura orgánica del Poder Judicial.</p> <p>En tanto que en materia de organización y gestión, se han identificado procesos críticos que ponen en riesgo la operación efectiva del sistema. Particularmente, la demora en las audiencias y los altos índices de diferimiento de las mismas, han derivado en rezago dentro de los tribunales.</p> <p>FUENTES: CIDAC, Hallazgos 2016. Seguimiento y Evaluación de la Operación del Sistema de Justicia Penal en México, México, 2017.</p>
<p>I. Código Federal de Procedimientos Penales</p> <p>Impulsar su aprobación inmediata en el Congreso</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Asegurar que en la sustancia del mismo se privilegie la justicia ante la seguridad. i. Que éste se genere a partir de la experiencia práctica de los estados a partir de evaluaciones objetivas. ii. Evaluación del Sistema de Justicia Penal. 	<p>Compromiso cumplido con la promulgación del Código Nacional de Procedimientos Penales, el 5 de marzo de 2014.</p>	<p>El Código Federal de Procedimientos Penales quedó Abrogado, de conformidad con lo que establece el Artículo Tercero Transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales, publicado por Decreto DOF el 5 de marzo de 2014.</p> <p>El Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) es el ordenamiento que establece las reglas y etapas que regirán cualquier procedimiento penal en todo el territorio nacional cuando se cometa un delito, ya sea del fuero común o federal.</p> <p>La importancia de contar con una legislación procesal única en materia penal radica en que:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Facilitó el tránsito hacia el sistema de justicia penal acusatorio. 2. Propició que la legislación cumpliera con los objetivos de las reformas constitucionales en materia de

		<p>seguridad y justicia de 2008 y de derechos humanos de 2011.</p> <p>3. Disminuyó los obstáculos técnicos de acceso a la justicia y generó las bases de protección jurídica igualitaria en todo el territorio.</p> <p>4. Otorgó mayor seguridad y certeza jurídica, evitando la dispersión legislativa y la existencia de leyes contradictorias.</p> <p>5. Generó homogeneidad en los criterios judiciales.</p> <p>6. Posibilitó y agilizó la colaboración y coordinación entre las autoridades y los operadores que participan en el sistema de seguridad y justicia.</p> <p>Dentro del contenido del CNPP destacan las siguientes prerrogativas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vela por la presunción de inocencia. • Protege los derechos de las víctimas. • Garantiza el respeto a los Derechos Humanos. • Indica que las audiencias deben ser públicas y orales. • Homologa las normas del procedimiento. • Garantiza el principio de inmediación. • Establece el Juez de Control y Juez o Tribunal de Juicio Oral como nuevas figuras. • Incorpora mecanismos alternativos y formas de terminación anticipada de juicio. <p>Bajo este contexto, el CNPP homologa y concentra las reglas procedimentales en materia penal, por lo que se brinda mayor seguridad jurídica a las personas que se encuentran en el territorio nacional, toda vez que el inculpado, la víctima, el abogado o la autoridad, deberán atender el mismo procedimiento sin importar la entidad</p>
--	--	--

		<p>federativa en la que se encuentre.</p> <p>Además, al tratarse de un documento único de aplicación nacional, sienta las bases para el desarrollo de una nueva cultura jurídica a partir de la existencia de criterios homologados de los jueces, el desarrollo de una nueva doctrina jurídica, de la difusión de conocimientos jurídicos en el tema y la disposición de procurar su constante mejora.</p>
<p>Generar, en colaboración con la ciudadanía, un método de evaluación del propio sistema a fin de transparentar la información y resultados del mismo</p> <p>b. Evaluación constante y permanente en tres niveles:</p> <ul style="list-style-type: none"> i. Evaluación del sistema en general. ii. Evaluación de las instituciones al interior (policía, procuraduría, poder judicial y defensoría) <ul style="list-style-type: none"> a. Evaluación del operador: policía, perito, ministerio público, defensor y magistrado. b. Que de forma obligada, las evaluaciones objetivas serán las que den respuesta a las modificaciones y ajustes necesarios, siendo en 	<p>Compromiso cumplido con la creación del Subsistema Nacional de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia, en diciembre de 2008.</p>	<p>La implementación de la Reforma Constitucional al sistema de justicia penal y de seguridad pública trajo consigo retos importantes para dichos sistemas, debido al número de actores involucrados y a la magnitud de las transformaciones de índole organizacional, cultural y normativo que implicó la instauración del sistema de justicia penal acusatorio, a lo largo de ocho años, en todo el territorio mexicano.</p> <p>Con el fin de atender las distintas necesidades de información sobre este y otros temas asociados, desde el inicio del proceso las actividades de monitoreo y evaluación de la gestión y desempeño del entonces llamado “nuevo sistema de justicia penal” y del sistema de seguridad pública, fueron fundamentales para consolidar la implementación de los mismos.</p> <p>Ello requirió que se utilizaran y se sigan utilizando importantes recursos para la generación de información estadística en la materia, lo que ha sido posible gracias a la suma de esfuerzos y a la coordinación de las distintas instituciones y niveles de gobierno que integran el sistema de justicia; sin dejar de mencionar las múltiples iniciativas desplegadas por diversas organizaciones de la sociedad civil, de la academia y colectivos de profesionales, para evaluar procesos, trayectos e instituciones, a lo largo de los ocho años que</p>

<p>primer término de esquemas de capacitación, posteriormente reestructuraciones institucionales y finalmente la modificación al andamiaje jurídico en su caso.</p>		<p>duró la implementación y a un año de que está operando el sistema a nivel nacional.</p> <p>Son de destacar los diversos proyectos de investigación cuantitativa que desarrolló el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), relacionados con la gestión y desempeño de las instituciones de seguridad pública, procuración e impartición de justicia, así como encuestas dirigidas a medir la prevalencia e incidencia de la victimización en hogares y empresas, de la percepción ciudadana sobre seguridad pública y la calidad de los servicios gubernamentales en la materia, entre otras más.</p> <p>Dichos proyectos estadísticos se han llevado a cabo en el marco de los objetivos establecidos por el Subsistema Nacional de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia, aprobado en diciembre 2008; en el cual se establecen las bases para la producción, administración, sistematización y difusión de estadísticas en materia de gobierno, seguridad pública y justicia en nuestro país, a efecto de apoyar los procesos de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas públicas en la materia.</p> <p>Producto de los esfuerzos desplegados para la compilación de datos estadísticos e integración de indicadores específicos en la materia, distintas organizaciones de la sociedad civil y <i>Think Thank</i>, como el CIDAC, dieron cuenta, a través de diversos ejercicios evaluatorios integrales, que la implementación de la Reforma a lo largo de los años que estableció el plazo constitucional, se caracterizó por la ausencia de proceso homologados y experiencias locales y federales contrastantes, que derivaron en un escenario que si bien presentó buenas prácticas y aciertos, se quedó lejos de</p>
---	--	--

		<p>alcanzar su objetivo.</p> <p>FUENTES:</p> <p>Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica/INEGI, Acuerdo para crear el Subsistema Nacional de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia, México, diciembre de 2008.</p> <p>CIDAC, Hallazgos 2016. Seguimiento y Evaluación de la Operación del Sistema de Justicia Penal en México, México, 2017.</p>
<p>c. Incrementar sustancialmente la participación de la Procuraduría General de la República en la Reforma Constitucional hasta su conclusión.</p>		<p>Sin datos ni evidencias sustentables.</p>
<p>d. Fortalecimiento del órganos implementador: SETEC.</p> <p>e. Hacer pública la ruta crítica y prospectiva del gobierno federal para la implementación de la Reforma Penal hasta su conclusión.</p>	<p>Compromiso cumplido</p>	<p>La Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC), fue creada mediante Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de octubre de 2008, con el objetivo fundamental de coadyuvar a la transformación del sistema justicia penal, de un modelo inquisitorio mixto a uno acusatorio adversarial, de conformidad con la Reforma Constitucional del 18 de junio de 2008.</p> <p>La SETEC se constituyó como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación que, además de ejecutar los acuerdos y demás determinaciones del Consejo de Coordinación, se encargó de apoyar y coadyuvar con las autoridades federales y locales, a petición expresa, con absoluto respeto a sus atribuciones y soberanía en:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El diseño de reformas legales;

		<ul style="list-style-type: none"> - Los cambios organizacionales y de modelos de gestión; - Modelos de apoyo para la construcción y operación de infraestructura; - La capacitación para jueces, agentes del Ministerio Público, defensores, policías, peritos y abogados, entre otras acciones que se requieran para la Implementación de la reforma mencionada; - La difusión del sistema de justicia penal y de las actividades del Consejo; - Modelos de apoyo en la implementación del sistema de justicia penal en diversos ejes y herramientas metodológicas para su planeación, seguimiento y evaluación; - La realización de estudios sobre diversos temas relacionados; - La coordinación, comunicación y asesoría con otros actores involucrados en la implementación; y - La vinculación con los tres órdenes de gobierno, agencias de cooperación internacional y organizaciones de la sociedad. <p>El reto al que se enfrentó la SETEC durante el periodo 2009–2012, fue el de impulsar la Reforma de un sistema penal agotado en un entorno nacional marcado por elevados índices de criminalidad e impunidad, aspectos estos últimos que marcaron significativamente a la sociedad mexicana, tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sensibilizar a los participantes directos en el sistema penal sobre la necesidad de reformar y mejorar integralmente el esquema de administración de la justicia penal, con el señalamiento específico de elevar la garantía de
--	--	---

		<p>que los procesos se realizarían con apego a los preceptos de oportunidad, legalidad y con la participación de servidores públicos, cuya capacidad y conocimientos tenían el imperativo legal y moral de asegurar que cada caso sería atendido respetando el derecho de cada una de las partes, y en total apego a la legalidad.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promover y participar en el diseño de las reformas legales que coadyuvaron a la implementación del sistema de justicia penal acusatorio y la transformación del sistema de seguridad pública, en todos sus aspectos: Generación de las pautas organizacionales que permitieron a las entidades federativas la aplicación de las nuevas medidas; la emisión de las normas y disposiciones necesarias para la construcción y operación de infraestructura requerida en la aplicación del nuevo sistema; capacitación a jueces, agentes del Ministerio Público, policías, defensores, peritos y abogados y operadores del sistema en general; difusión del sistema de justicia penal y de las actividades del Consejo Coordinador, así como la conducción y coordinación de los esfuerzos realizados por organizaciones de la sociedad civil y por organismos internacionales promotores de la Reforma constitucional. <p>Durante el periodo 2013-2016, las actividades de la SETEC no variaron mucho, contando, en todo momento, con presupuesto y facilidades para la realización de sus tareas, ganando espacios de gestión y reconocimiento que la mantuvieron en un papel preponderante hasta el final de la implementación del proceso.</p> <p>Cabe destacar que, a partir del año 2014 y hasta septiembre de 2016, la SETEC evaluó el avance de los</p>
--	--	--

		<p>operadores del Sistema de Justicia Penal (Tribunales Superiores de Justicia, Procuradurías o Fiscalías, Defensorías Públicas, Secretarías de Seguridad Pública, Instituciones de Justicia Alternativa y de Servicios Periciales) a través de indicadores diseñados <i>ad hoc</i>.</p> <p>La última evaluación realizada por servidores públicos de SETEC, con corte a junio de 2016, recopila información sobre el avance en la generación de capacidades en cuatro de los “Ejes Estratégicos” del SJP:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC’s) • Capacitación • Infraestructura y equipamiento □ • Gestión y Reorganización Institucional <p>Sin embargo, y conforme a los artículos transitorios del Decreto de Reforma Constitucional de 2008, se estableció que la SETEC tendría vigencia el tiempo que durara la implementación; cuyo plazo de existencia concluyó en julio de 2016.</p> <p>El 30 de agosto de 2016, el Consejo Nacional de Seguridad Pública aprobó, mediante el acuerdo 04/XL/16, que a partir del 15 de octubre de 2016 sea el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública la instancia coordinadora de la consolidación del Sistema de Justicia Penal; por lo que a partir de esa fecha dejó de existir la SETEC.</p> <p>FUENTES: SEGOB/SETEC, Libro Blanco de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal de la Gestión 2009-2012, s.f.e. México SOS, Recuento de hechos Políticas Públicas de</p>
--	--	--

		Seguridad y Justicia en México: 1994-2017, México, octubre de 2017. SEGOB/SESNSP, Consolidación del Sistema de Justicia Penal. Informe de acciones octubre 2016–junio 2017.
<p>SEGURIDAD CIUDADANA</p> <p>Policía preventiva</p> <p>(Formación en la reforma penal)</p> <p>b. Policía de proximidad</p> <p>i. Sistemas de control y auditoría</p> <p>ii. Voluntad política</p> <p>Por parte del ejecutivo federal, ejecutivos locales y municipales para implementar de manera expedita las medidas que garanticen la seguridad de la ciudadanía y la aplicación correcta de la justicia.</p>	<p>Compromiso cumplido parcialmente y con deficiencias.</p> <p>A partir de 1995, el Artículo 21 constitucional define a la seguridad pública como una función a cargo de la Federación, los estados, municipios y el Distrito Federal; tanto para prevenir los delitos, investigarlos y perseguirlos, como para sancionar las infracciones administrativas. Confiriéndole al Ministerio Público y a las policías que actuaban bajo su mando (policías judiciales y ministeriales que existían en las procuradurías de justicia), la responsabilidad de investigar los delitos; mientras que la policía auxiliar cumplía un papel contingente y circunstancial.</p> <p>Dichos agentes investigadores dependían formalmente del Ministerio Público, pero en la realidad el mando sobre ellos lo ejercía el Jefe de la Policía Investigadora y de sus respectivos Comandantes (roles de trabajo, turnos, adscripción, uso de</p>	<p>En México, la estructura policial se divide en tres niveles que se corresponden con los de la estructura orgánica de nuestra forma de gobierno: municipal, estatal y federal; caracterizándose cada una por realizar distintas funciones.</p> <p>Las funciones de las policías municipal y estatal sólo tienen carácter preventivo, correspondiéndoles mantener la seguridad y el orden en lugares públicos; hacer respetar las leyes y reglamentos y proteger a los ciudadanos y sus bienes contra la comisión de delitos; prevenir los accidentes de tránsito; proteger a las personas y sus bienes de peligros y actos delictivos, entre otras tareas.</p> <p>En tanto que las de la Policía Federal son más amplias, comprendiendo las de salvaguardar la vida, integridad, seguridad y derechos de las personas; prevenir delitos, preservar las libertades, el orden y la paz públicos en zonas consideradas de jurisdicción federal y en zonas urbanas cuando así lo solicita la autoridad local.</p> <p>Adicionalmente, les corresponde investigar y perseguir a los presuntos responsables de delitos en contextos urbanos, cuando así lo solicita la autoridad local; investigar y perseguir a los presuntos responsables de delitos de índole federal, así como de los del fuero común que afectan la seguridad nacional o son atraídos por el ámbito federal.</p> <p>A partir de la promulgación de la reforma de 2008 se fijó un plazo de ocho años para que los municipios, estados</p>

	<p>patrullas, gasolina, castigos o sanciones, estímulos, etc.) de manera que el Ministerio Público no los podía supervisar ni mantener bajo su conducción y mando, al igual que sucedía con los peritos, quienes contaban con su propia estructura orgánica.</p> <p>Con la aprobación de la reforma al sistema de justicia penal, en 2008, y la promulgación de la Ley Nacional de Seguridad Pública, en el año 2009, se le confiere al Ministerio Público y a las policías que actúan bajo su mando, la responsabilidad de investigar los delitos, estableciendo que las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional; quienes deberán coordinarse para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformar el Sistema Nacional de Seguridad Pública.</p> <p>A partir de estas disposiciones, el policía se convierte en el primer eslabón del proceso penal y, por regla general, en la primer autoridad con la que la sociedad tiene contacto ante la comisión de un delito pues, en su generalidad, será la primer autoridad con funciones de seguridad pública que arribará al lugar donde se</p>	<p>y la federación prepararan a sus cuerpos de seguridad y pudieran contar con la capacidad de realizar sus funciones con apego a lo dispuesto por el sistema de justicia penal acusatorio, con respeto a los derechos humanos, la preservación de la escena del crimen, la custodia adecuada de las pruebas y la detención justificada de los imputados o sospechosos.</p> <p>En tanto que la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad, aprobada en febrero de 2009, dispuso que todas las corporaciones policiales adoptaran ciertos mínimos institucionales para el cumplimiento de sus funciones, dentro de las que se comprende: la profesionalización de su personal, impulsar la carrera policial, la certificación de sus integrantes, dotarlos de seguridad social y establecer un régimen disciplinario.</p> <p>Un mes después (en marzo de 2009) la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública aprobó el contenido y estrategia para implementar el Sistema Integral de Desarrollo Policial (SIDEPOL); estrategia integrada por cuatro componentes principales: 1) crear un programa modelo para la profesionalización de la policía; 2) establecer una carrera de servicio público para la policía (con procedimientos claramente definidos para reclutamiento, selección, inscripción, capacitación, certificación, permanencia, evaluación, promoción y reconocimiento de méritos y procesos transparentes para la destitución de agentes); 3) definir un régimen disciplinario (como unidades de asuntos internos y/o comisiones de honor y justicia); y 4) la creación de un sistema complementario de seguridad social (atención de salud, pensiones, etcétera).</p> <p>Sin embargo, debido al desfase con que muchos estados iniciaron la implementación del sistema de</p>
--	--	---

	<p>cometa un probable hecho delictivo. Convirtiéndole con ello en un actor fundamental dentro del sistema de justicia, al asignársele tres funciones esenciales: de prevención, investigación y reacción.</p>	<p>justicia penal acusatorio, a la lentitud y omisión en que incurrieron varios gobiernos para capacitar a sus policías y que pudieran intervenir adecuadamente en la nueva fase procesal de investigación que les otorga el sistema de justicia, en noviembre de 2015 el Gobierno Federal informaba que sólo 1 de cada 10 elementos, de los aproximadamente 40 mil con que contaba la policía federal, estaban capacitados de forma adecuada y homologada, en tanto que el resto no había recibido capacitación o no recibieron cursos adecuados con el nuevo sistema penal.</p> <p>Por su parte, la SETEC informaba que había capacitado a 17 mil de los 267 mil elementos de seguridad pública estatales y municipales existentes; justo a 7 meses de que se cumpliera el plazo constitucional para la implementación del sistema de justicia penal acusatorio.</p> <p>Por tal razón, el Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Comisión Nacional de Seguridad impulsaron el Plan Estratégico de Capacitación en Materia de Justicia Penal y Capacidades Policiales Básicas para impartir talleres recortados de 40 horas, en lugar de las 120 que se estimaban necesarias para impartir una formación integral, a 333 mil 816 policías estatales y municipales que no habían sido capacitados, sobre temas relacionados con: la preservación del lugar de los hechos, la cadena de custodia, sobre habilidades policiales, primer respondiente, entre otros más; mismos que fueron impartidos entre los meses de febrero y mayo del 2016.</p> <p>No obstante, al concluir la implementación del llamado nuevo sistema de justicia, diversas organizaciones de la sociedad civil, académicos, funcionarios y alcaldes, coincidieron en señalar que aproximadamente 353 mil</p>
--	--	--

		<p>policías municipales y estatales que no fueron preparados en su totalidad, debido a que no se llevó a cabo con anticipación un programa rotatorio de adiestramiento, no existían suficientes capacitadores en todo el país y no se permitió que empresas privadas realizaran evaluaciones externas o la propia capacitación.</p> <p>A lo anterior, agregaban la falta aprobación de la Ley de Mando Único y Mixto y las repercusiones que podrían afectar la implementación del sistema de justicia en su conjunto.</p> <p>En tanto que la SETEC advertía que poco más del 70% de las policías municipales del país y 50% de los policías ministeriales no se encontraban capacitados para operar bajo la reglamentación del nuevo sistema.</p> <p>Más tarde, en diciembre de 2017, la SEGOB emitiría su Diagnóstico Nacional sobre las Policías Preventivas de las Entidades Federativas, para dar cuenta que las policías preventivas estatales no cuentan el mínimo suficiente de elementos que se requiere para cumplir con sus funciones.</p> <p>Es decir, que el número de policías preventivos estatales es de 128 mil 922 elementos, de los cuales 127 mil 379 han sido evaluados y de ellos 8 mil 921 reprobaron el examen de control de confianza; situación que reduce el número de elementos con que se cuenta, estableciendo el estado de fuerza o número real de elementos en activo, a 120 mil. Colocando la tasa de policías por cada 100 mil habitantes en 0.8, cuando los estándares internacionales vigentes demandan 2.8 elementos por cada 100 mil habitantes.</p> <p>El diagnostico señala que el país tiene la mitad de</p>
--	--	--

		<p>las policías preventivas estatales que como mínimo debería tener y que para alcanzar el estándar mínimo, que es de 1.8 elementos por cada 100 mil habitantes, las entidades federativas requieren formar 115 mil 943 nuevos elementos para incrementar su estado de fuerza a 235 mil 944 elementos en toda la República.</p> <p>El análisis del estado de fuerza a nivel entidad federativa es revelador. Solo Ciudad de México cuenta con una tasa de agentes policiales por encima del promedio mínimo: 4.2 agentes por cada mil habitantes. Luego Tabasco, que lo cumple apenas empatándolo: un promedio de 1.8 agentes.</p> <p>Sin embargo, la insuficiencia de elementos no es el único problema que enfrentan los estados, pues de acuerdo con lo establecido por la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, cada entidad debe tener por lo menos una academia o institución de formación policial que cumpla con doce rubros mínimos de equipamiento e infraestructura.</p> <p>Dichos rubros son aulas de trabajo, aulas de cómputo, sala de juicios orales, comedor, cocina, dormitorios suficientes para alumnos en pernocta, pista de pruebas físicas, salas con equipo audiovisual, servicio médico stand de tiro, área de entrenamiento, y explanada o pista de práctica vehicular.</p> <p>No obstante, el diagnóstico revela que aun cuando existen 39 academias en el país apenas 6 de ellas cumplen con estos 12 requisitos mínimos; dichas academias son las que se encuentran en Baja California, Chihuahua, Hidalgo, estado de México,</p>
--	--	--

		<p>Puebla y Sonora.</p> <p>Uno de los mayores retrasos se localiza en el número de salas de juicios orales existentes, puesto que sólo 12 academias cuentan con dicho equipamiento, mientras que 20 estados no cuentan con una sola de ellas, a pesar de que la labor del policía es fundamental en el sistema de justicia penal acusatorio; mientras que Aguascalientes, Campeche, Colima, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Nayarit, Tlaxcala y Zacatecas no tienen área de entrenamiento.</p> <p>Asimismo, el diagnóstico revela que con los institutos policiales con que se cuenta actualmente, tomará por lo menos cuatro años y medio el poder formar a los agentes que se necesitan para completar el estado de fuerza que hace falta y llegar a la tasa de 1.8 policías por cada 100 mil habitantes.</p> <p>FUENTES:</p> <p>México SOS, Recuento de hechos Políticas Públicas de Seguridad y Justicia en México: 1994-2017, México, octubre de 2017.</p> <p>SEGOB/SESNSP, Consolidación del Sistema de Justicia Penal. Informe de acciones octubre 2016–junio 2017.</p> <p>SEGOB, Diagnóstico Nacional sobre las Policías Preventivas de las Entidades Federativas (Corte al 31 de octubre de 2017), México, diciembre de 2017.</p>
<p>Conservar como órgano rector a nivel nacional al Consejo Nacional de Seguridad Pública.</p> <p>Es fundamental mantener este espacio de</p>		

<p>diálogo en materia de seguridad y de justicia, que ha permitido la colaboración directa entre el gobierno federal y los gobiernos estatales; entre los propios gobiernos locales, así como entre la sociedad y las autoridades de todos los niveles. Asimismo, consideramos primordial la inclusión permanente de 5 consejeros ciudadanos.</p>		
<p>d. Creación de 32 policías estatales con mando unificado.</p> <p>En donde los gobernadores se hagan responsables de la seguridad en sus estados (distintas de la policía de investigación que cada policía tendrá).</p>	<p>Compromiso incumplido</p> <p>El origen del “nuevo modelo policial de mando único estatal” fue presentado durante la administración de Felipe Calderón, adhiriéndose a la propuesta la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) y el máximo órgano de decisión del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), en virtud del Acuerdo 03/XXVIII/10 que a la letra señala: “El Consejo Nacional de Seguridad Pública se pronuncia a favor de un Modelo Policial que cuente con 32 policías estatales, cada una con un mando único y confiable, y apoyado por la Policía Federal”.</p>	<p>En junio del 2010, durante la 28ª sesión del Consejo Nacional de Seguridad, el presidente Felipe Calderón anunció públicamente que su gobierno impulsaría la creación del llamando “Mando Único” policial. Iniciativa que implicaba fusionar a las policías municipales bajo el liderazgo de una policía estatal, con el objetivo de eliminar la complejidad que representaba contar con mil 800 corporaciones distintas, para fusionarlas en 32 corporaciones estatales, con un mando homologado en cada estado del país, para subsanar la falta de coordinación y estrategia que dejaba a muchos municipios sin seguridad. En octubre del mismo año, dicha iniciativa fue enviada al Congreso, anunciándose que su objetivo contemplaba la necesidad de dotar de coordinación y homologación a las fuerzas policiales como un paso necesario para profesionalizar y generar mejores condiciones laborales de sus integrantes.</p> <p>No obstante, la iniciativa no prosperó y no sólo no fue discutida, sino que tampoco se elaboró un dictamen en el Congreso durante el sexenio.</p> <p>La iniciativa de reforma policial sería retomada por el gobierno de Enrique Peña Nieto como un compromiso asumido durante su campaña electoral y en respuesta a la iniciativa presentada por un colectivo de OSC, mediante la Agenda 12.18. Seguridad y Justicia, que</p>

		<p>trasladada al cuerpo de acuerdos alcanzados por las principales fuerzas políticas del país sería incorporada al Pacto por México, bajo el Acuerdo 75: Policías estatales coordinadas bajo un sistema de homologación de funciones y capacidades e impulsar un esquema de coordinación con las autoridades municipales.</p> <p>Cuyo objetivo sería alcanzar la efectiva coordinación entre las dependencias federales de seguridad y de éstas con las entidades federativas, así como la profesionalización y fortalecimiento de los cuerpos de policía. Estableciéndose que los responsables de dirigir la estrategia de seguridad pública en las entidades federativas, en el marco de sus respectivas competencias, serían los gobernadores en coordinación con las autoridades municipales, así como el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, de conformidad con lo acordado en el acuerdo del Consejo Nacional de Seguridad Pública de dividir al país en cinco regiones, al reconocer las diferencias delictivas y de capacidad de respuesta por región.</p> <p>Urgidos por la creciente violencia que imperaba en sus demarcaciones, algunos mandatarios estatales y sin contar con el marco legislativo correspondiente, algunas entidades comenzaron a aplicar el modelo de Mando Único, que nunca logró el consenso para ser debatido en el Congreso.</p> <p>En febrero de 2014 el secretario de Gobernación anunciaba que como producto de un trabajo de acercamiento y concertación con los gobernadores de los estados, se había logrado que 26 integrantes de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) se expresaran, por unanimidad, a favor de aplicar el modelo de Policías Estatales Únicas en todos el país.</p>
--	--	--

		<p>Razón por la que exigieron al Senado de la República que debatiera y elevara a rango constitucional este diseño de fuerzas de seguridad, que fusionarían todos los cuerpos policiales municipales y estarían comandadas por los propios gobernadores, sin que, a pesar de ello, se modificaran las cosas.</p> <p>Meses después, en noviembre, luego de varios hechos de violencia, que incluye la desaparición de los 43 normalistas de Ayotzinapa, caso en el que resultaron implicados policías municipales, Peña Nieto anunció que propondría al Congreso una serie de iniciativas entre ellas la de instaurar el Mando Único Policial.</p> <p>A inicios de diciembre el Senado de la República recibió formalmente la iniciativa enviada por el Ejecutivo estatal donde se justificaba la necesidad de impulsar el mando único ante la crisis de seguridad en los estados, pero el tema se quedó, otra vez, en la agenda de las comisiones durante todo 2015 sin que llegara al debate ante el pleno del Senado y con algunos partidos mostrando su desacuerdo con la desaparición de todas las policías municipales, como proponía la iniciativa.</p> <p>En enero de 2016 se anunció que el PRI y el gobierno federal habían aceptado que los partidos de oposición hicieran modificaciones a la iniciativa de Mando Único con tal de que la misma pudiera ser discutida y aprobada en el periodo ordinario que iniciaría en febrero, acordándose que se pasaría al modelo del “Mando Policial Mixto”.</p> <p>Modelo que proponía que las corporaciones de policías municipales ya consolidadas y con buenos resultados no desaparecieran, sino se coordinaran con las fuerzas estatales de seguridad.</p> <p>Aun con estas modificaciones, la iniciativa no prosperó y</p>
--	--	---

		<p>quedó “congelada” en Comisiones ante la imposibilidad de alcanzar las tres cuartas partes necesarias para reformar varios artículos de la Constitución. Uno de ellos, el 115, referido al municipio libre, se encuentra en controversia en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), pues el Mando Único fue impugnado a principios de 2017 por el presidente municipal de Cuernavaca, Cuauhtémoc Blanco, pero los ministros de la Corte aún tienen pendiente su resolución sobre el caso.</p> <p>Si bien la legislación respectiva quedó pendiente para este sexenio en el Senado, de acuerdo con datos proporcionados por el Secretariado Ejecutivo del Sistema de Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) durante diciembre de 2017, en mil 773 municipios de los 2 mil 469 existentes en el país, ya se aceptó la implementación del MUP. Lo que significa que 82% de la población ya vive en municipios con este esquema de seguridad, encabezado en su mayor parte por mandos del Ejército y la Marina, vestidos de civil, desplegados en entidades donde la violencia no cede, como Colima, Guanajuato, Guerrero y Veracruz, según el propio SESNSP.</p> <p>Más aún, en la última sesión de trabajos de 2017 en el Pleno de la Cámara de Diputados, se aprobó una iniciativa para que en la jornada electoral del 1 de julio de 2018 se haga una consulta popular en la que se pregunte a la ciudadanía, durante la jornada electoral de 2018, se someta a consulta popular la aceptación o no del Mando Único policial.</p> <p>FUENTES:</p> <p>Secretaría de Gobernación, Consejo Nacional de Seguridad Pública, <i>Acuerdo 03/XXVIII/10</i>; en, Diario Oficial de la Federación, México, D.F., miércoles 16 de</p>
--	--	---

		<p>junio de 2010.</p> <p>México SOS, Recuento de hechos Políticas Públicas de Seguridad y Justicia en México: 1994-2017, México, octubre de 2017.</p>
Plataforma México		
<p>Construcción de incentivos para el uso de la Plataforma.</p> <p>e. Promover la obligatoriedad de su uso, en todos los niveles de gobierno, con el fin de transparentar y rendir cuentas sobre los recursos asignados y los resultados obtenidos para la seguridad y la justicia.</p>		
Correcta instalación y funcionamiento de las Unidades Antisecuestro, al menos una por estado.	<p>Compromiso cumplido.</p> <p>La aprobación de la Estrategia Nacional Antisecuestro, en enero de 2014, y la creación de la Comisión Nacional Antisecuestro, vinieron a coronar un largo esfuerzo que fue precedido por tres intentos institucionales, en 1997, 2004 y 2008 para enfrentar y abatir la comisión de uno de los delitos que más han lastimado e indignado a la sociedad durante las últimas dos décadas</p>	<p>A la CONASE le fue asignada la tarea de coordinar y dar seguimiento a las acciones necesarias para prevenir, sancionar y abatir el delito del secuestro y para el despliegue de sus acciones se contempló:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La coordinación entre dependencias y órdenes de gobierno y el uso de la inteligencia por encima de la fuerza; • El fortalecimiento y ampliación de las capacidades operativas de las Unidades Antisecuestro de todas las entidades; • Ajustar el marco jurídico local a la legislación general en materia de secuestro; • La homologación de criterios y conceptos en materia de secuestro; • La conformación de un sistema único de análisis de información que contenga la base nacional de datos criminales en materia de secuestro;

		<ul style="list-style-type: none"> • La adquisición de equipo tecnológico y de inteligencia necesarios para la operación de las Unidades Antisecuestro en las entidades; • La homologación de los protocolos de las Unidades Estatales y del entonces DF con los de las Unidades Antisecuestro de la PGR; • La evaluación, capacitación y certificación de todas las Unidades Antisecuestro del país, en un proceso conjunto realizado por la PGR, la Policía Federal y el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN); y • La integración de un Comité Especial de Seguimiento y Evaluación de las acciones que a partir de entonces se pondrían en marcha. <p>La tesonera labor de acompañamiento de las OSC involucradas en el Comité de Evaluación (México SOS, Causa en Común, Alto al Secuestro y México Unido contra la Delincuencia) pronto rendiría frutos, pues de 2014 a 2015 se registró una disminución sustancial en la incidencia de dicho delito.</p> <p>Asimismo, la eficaz coordinación del titular de la CONASE, Renato Sales, con los activistas que integran el Comité de Evaluación y la colaboración de los gobiernos estatales, generaron el círculo virtuoso que posibilitó la apertura de un mayor número de unidades estatales antisecuestro, el equipamiento de las existentes y una sinergia de colaboración e intercambio de experiencias que redundó en el fortalecimiento institucional de la estrategia a nivel nacional, donde el éxito de la experiencia reside en que la información que se genera en cada caso se aproveche para integrar investigaciones que permitan desarticular a las bandas dedicadas a esta actividad, tanto en los estados como a</p>
--	--	--

		<p>nivel nacional.</p> <p>La estrategia seguiría operando con eficacia hasta 2016, año en que se logró una disminución del delito de secuestro de 21% respecto a 2011, 2012 y 2013. Es decir que con las acciones emprendidas se logró la contención del fenómeno y su reducción aunque, desafortunadamente, no se ha logrado abatir.</p> <p>No obstante, es de reconocer que se han obtenidos logros en la transparencia de los registros del delito mediante la compilación que realiza el SESNSP, que en 2015 inició la publicación de las cifras del fuero común, atendidas por las Fiscalías y Procuradurías de los estados, y los casos que atiende la Federación, mediante la Procuraduría General de la República.</p> <p>Asimismo, se logró que por lo menos en cada uno de los estado de la República exista por lo menos una Unidad Especializada Contra el Secuestro (UECS), con personal especializado en las distintas materias que convergen en la atención integral del secuestro, y que se mantiene constantemente actualizado mediante el Programa Integral de Capacitación (PIC) implementado por la CONASE. Además de que, desde su creación, se han otorgado mil 697 millones de pesos de inversión a los estados para sus Unidades Antisecuestro.</p> <p>FUENTES:</p> <p>SEGOB, La Estrategia Nacional Antisecuestro ha permitido generar una tendencia a la baja del delito, Boletín 022/17, 25 de enero de 2017.</p>
<p>Promover medidas eficaces que obliguen a los gobiernos locales a disminuir los delitos que más lastiman</p>		

<p>a los ciudadanos: secuestro, homicidio, robo, extorsión y cobro de piso.</p>		
<p>a. Cultura de la legalidad Participación ciudadana</p>		
<p>b. Conocimiento de la norma</p> <ul style="list-style-type: none"> i. Eficacia de la norma. ii. Confianza ciudadana iii. Seguridad y dignidad de la persona humana. iv. En un Estado democrático todo reconocimiento de derechos y libertades individuales y colectivas implican la afirmación de la dignidad de la persona; es en ella donde recae el flagelo de la inseguridad y justicia v. En aras de un país cada vez más civilizado, más seguro y más justo, se convierte en un imperativo retomar a la persona como eje y centro de todo quehacer político y social. 		