



POLÍTICA CRIMINAL INTEGRADA

Combatir la violencia y la impunidad



CONTENIDO

- 1** Presentación
- 4** Política criminal integrada. Combatir la violencia y la impunidad
- 4** Introducción
- 5** Estado de las cosas
- 9** Recomendaciones
- 9** Plan de acción en el corto y mediano plazo
- 10** Cimientos para la transformación
- 14** Referencias

La inseguridad y la injusticia en el país no se combaten con promesas sino con estrategias

México demanda estrategias integrales y a largo plazo para abordar la violencia y la impunidad. Nosotros proponemos 7 políticas públicas para lograrlo.

Ya está terminando este sexenio, pero no por ello debemos de olvidar que una de las promesas de campaña del presidente López Obrador en 2018 fue pacificar al país. Su hoja de ruta está registrada en su Plan Nacional de Paz y Seguridad. Entre otras buenas intenciones, proponía planes de amnistía y desarme de cárteles, legalización de la marihuana, creación de la Guardia Nacional con un mando civil, reactivar la procuración de justicia, reducir las disparidades en los salarios de fiscales, policías y jueces federales. Incluso aseguraba que, para el último año del sexenio —es decir, este 2024—, los índices de los delitos de alto impacto deberían de haberse reducido en un 50% con respecto a 2018. Eso no sólo no ha pasado; está peor.

Entre 2020 y 2023, se registraron aproximadamente 30 mil homicidios por año, colocando al actual sexenio como uno de los más violentos en la historia del país. La situación se agrava con la cifra de más de 100 mil personas desaparecidas, según el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas. Además, la impunidad prevalece, con un índice superior al 90%, lo que socava la confianza en las instituciones y perpetúa el ciclo de violencia. Por lo menos 6 de cada 10 adultos

identifican la inseguridad como el principal problema social, como revelan datos del Inegi.

Ante este escenario preocupante, las políticas se enfocan en el corto plazo y carecen de una perspectiva integral que abarque desde la prevención del delito hasta la reinserción social. Hay intentos por mejorar el sistema, claro está, pero la falta de evaluación y el seguimiento de las políticas implementadas limita su impacto y eficacia.

En temas de prevención, por citar ejemplos, los programas que se desarrollaron en este sexenio no han rendido frutos. Ni Jóvenes Construyendo el Futuro, ni Sembrando Vida, pueden presumir resultados significativos en la reducción de la delincuencia juvenil o en la prevención del reclutamiento forzado por parte de los cárteles del crimen organizado. En todo caso, el éxito de estos programas sólo podrá medirse hasta dentro de unos años.

Por otro lado, en el ámbito de la justicia penal, la prisión preventiva oficiosa, concebida como medida excepcional, hoy se aplica de manera indiscriminada, y el Ejecutivo este mismo año sigue proponiendo ampliar



sus alcances a más delitos. Esto a pesar de que ese esquema de encarcelamiento sumario plantea serios dilemas en términos de derechos humanos y eficacia en la impartición de justicia.

Ante este escenario, desde México Evalúa planteamos siete propuestas en materia de seguridad pública y justicia penal. Son cuatro “acciones rápidas” y tres más que pueden servir como “cimientos para la transformación” del sistema. Todas ellas parten de un acuerdo nacional que garantice la debida articulación entre instituciones y órdenes de gobierno. El objetivo es que en el próximo sexenio se pueda marcar el rumbo hacia un país con

menores índices de delincuencia y mayor eficacia en la impartición de justicia.

Aprendamos las lecciones de la historia: la inseguridad y la injusticia en México no son problemas que se puedan resolver con promesas vacías, sino con estrategias sólidas y una visión integral que aborde las causas subyacentes de la violencia y la impunidad. Es hora de pasar de las palabras a la acción y trabajar juntos para construir un país más seguro y justo para todas y todos sus habitantes.

—El equipo de México Evalúa, 2024

Para reducir la desigualdad y mejorar tu estilo de vida, se necesitan políticas públicas que respondan a las necesidades reales de la población. El cambio de gobierno es un momento clave para discutir, desarrollar e implementar mejores decisiones en beneficio de las y los mexicanos.

Desde México Evalúa estamos en la disposición de colaborar y trabajar en colectivo para generarlas. Por eso hemos desarrollado estos documentos que compendian nuestro trabajo de análisis basado en evidencia, para proponer las estrategias que pueden marcar una diferencia positiva para México en el próximo sexenio.



Política criminal integrada

Combatir la violencia y la impunidad

Introducción

Hoy en día, es innegable que uno de los principales problemas que enfrenta México es en materia seguridad. Se trata de un problema que se ha venido agravando desde hace casi veinte años, sin que a la fecha se haya dado una solución que al menos frene el crecimiento del problema. Si bien durante el actual sexenio (2018-2024) los homicidios se mantuvieron “estables”, la cifra sigue siendo alarmante. Mientras tanto, las desapariciones y las extorsiones, entre otros delitos, aumentaron en gran medida y los índices de impunidad no han sido reducidos. Garantizar la seguridad y la libertad de las personas sigue siendo una tarea pendiente del Estado mexicano en su conjunto.

Resolver la inseguridad y violencia que hoy en día atraviesa al país es un *wicked problem*¹ o que no puede ser resuelto con soluciones sencillas como, por ejemplo, la elección de jueces por medio de voto popular. Este tipo de iniciativas han surgido en los últimos años porque se ha querido achacar

todo el problema de la inseguridad a las sentencias de los jueces. Si bien es cierto que a lo largo de los años se han dado decisiones judiciales que están lejos de acercar a las víctimas a la justicia, el actuar de los jueces no es el único problema. Propuestas como la elección directa de jueces no resuelven los problemas estructurales que hoy en día enfrentan tanto las instituciones de seguridad como las de procuración e impartición de justicia. Sin embargo, hay una cosa que es fundamental reconocer: la seguridad y la justicia no son temas aislados. Una depende intrínseca y sistemáticamente de la otra y viceversa.

La solución al desafío de la inseguridad comienza con el entendimiento profundo de que las deficiencias en seguridad y justicia son dos caras de la misma moneda. Ambas deben funcionar de manera eficiente, ya que forman parte de un sistema interconectado. En este contexto, la seguridad está intrínsecamente ligada a la necesidad de justicia. La justicia, a su vez, fomenta la confianza en las autoridades, previene la

¹ Guy Peters define a los wicked problems son, dentro del diseño de políticas públicas, problemas son difíciles de definir; no existen soluciones verdaderas o falsas para ellos; no existen pruebas inmediatas o definitivas; son únicos; tienen múltiples explicaciones. Vid. Guy Peters, *Policy Problems and Policy Design* (2018).

reincidencia y promueve la resolución de conflictos a través de medios legales.

Dado lo anterior, lo que se requiere es desarrollar una política criminal articulada que, cómo tal, debe incluir tanto a las autoridades de seguridad, como a las que procuran e imparten justicia de tal manera que se constituya efectivamente en una política integral de seguridad y justicia penal. Esto implica que la política integral involucre tanto a las policías, la Sedena, la Guardia Nacional, la Semar, como a las fiscalías, jueces, defensorías, comisiones de atención a víctimas, unidades de medidas cautelares y centros penitenciarios.

Más aún, hay que reconocer que una política integral de seguridad y justicia penal requiere la participación activa y coordinada de los tres poderes federales: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. No puede ser de otra manera ya que el poder Legislativo es quien en principio propone los delitos que serán perseguidos, y las penas para estos; el poder Ejecutivo es quien se encarga de delinear las políticas públicas y la política criminal; mientras que el sistema de justicia penal bajo el poder Judicial es el encargado de administrar la justicia y garantizar su accesibilidad para todas las personas.

Lo que se requiere es una política integral que comprenda a los tres poderes federales y en particular, a las fuerzas de seguridad, las fiscalías o procuradurías, y a los poderes judiciales, ya que estos actores juegan un papel fundamental en la implementación de las políticas de seguridad y justicia penal, y su participación activa y coordinada es esencial para el éxito de estas. Sin embargo, lo que se tiene actualmente en el panorama nacional son esfuerzos aislados, desarticulados y perspectivas que no reconocen la naturaleza sistémica e integral de las carencias en materias de seguridad, procuración e impartición de justicia. A continuación se presenta el estado actual de varios aspectos que muestran esto último antes de abordar en las secciones posteriores las acciones de corto y mediano plazo que se pueden llevar a cabo para construir una política

integral de estado que refleje el enfoque sistémico que se requiere para atajar la crisis de violencia que engendra a las crisis hermanas de inseguridad y falta de justicia, las cuales a su vez hacen que la violencia persista.

Estado de las cosas

En la actualidad es innegable que uno de los principales problemas que enfrenta el país es la inseguridad. Desde hace ya varios sexenios hemos visto cómo los niveles de homicidios han aumentado sin que parezca haber una política pública que solucione el problema. Si bien, de acuerdo con el SESNSP, de 2020 a la fecha hemos observado una ligera disminución en los homicidios dolosos estos siguen encontrándose en alrededor de los 30 mil por año. Esta cifra significó que en 2023 ocurrieron en promedio 81 homicidios al día. La tendencia de homicidios ya coloca al sexenio del presidente López Obrador como el mayor número de estos casos hasta ahora. Récord que parece superar cada presidente en turno desde Felipe Calderón. Adicionalmente, durante este sexenio, a finales de mayo de 2022, se llegó a la alarmante cifra de más de 100 mil personas desaparecidas o no localizadas de acuerdo con el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDNO).

Una de las promesas del presidente López Obrador fue pacificar al país por medio del Plan Nacional de Paz y Seguridad², el cual incluía planes de amnistía y desarme de cárteles, legalización de la marihuana, la creación de la Guardia Nacional con un mando civil, reactivar la procuración de justicia, así como la reducción de asimetrías en los salarios de ministerios públicos, policías y jueces federales, entre otras. Sin embargo, los resultados son poco favorables. Siguiendo las metas que estipula el propio gobierno federal a través del Plan Nacional de Desarrollo 2020-2024 para el último año del sexenio los índices de los delitos de alto impacto deberían de haberse reducido en un 50% con respecto a 2018. Si bien hay algunos delitos que hoy en día presentan ligeras

² Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024 https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/PLAN-DE-PAZ-Y-SEGURIDAD_ANEXO.pdf



disminuciones, están muy lejos de cumplir con la promesa.

De acuerdo con la ENVIPE 2023, realizada por el INEGI, 60.5% de la población de 18 años y más consideró la inseguridad como el mayor problema que enfrenta la sociedad. En términos generales, desde al menos hace diez años, esta encuesta ha registrado que la inseguridad es considerada como el principal problema por más del 55% de la ciudadanía.

Además de la inseguridad sabemos que la impunidad en México es preocupante. Las personas continúan confiando poco en las autoridades y las vías legales para la resolución de conflictos. En el programa de Justicia de México Evaluá calculamos el índice de impunidad desde 2017, el cual se ha mantenido desde entonces en un porcentaje sumamente alto, con valores superiores al 90%.

Otra manera de observar el nivel de impunidad es a través de la cifra negra que calcula el INEGI en la ENVIPE. De acuerdo con esta encuesta, desde 2010, la cifra negra en todos los delitos ha alcanzado porcentajes superiores al 90% desde 2010. En este sentido, seguimos observamos cómo la impunidad sigue siendo uno de los principales problemas que enfrenta la sociedad mexicana. El 59% de las víctimas de delitos no denunciados señaló que no lo hizo por razones atribuibles a la autoridad como pueden ser actitud hostil de la autoridad, trámites largos y difíciles, desconfianza en la autoridad, pérdida de tiempo y miedo a ser extorsionada.



Falta de medidas preventivas

Si bien el gobierno federal actual se abocó a la ampliación de programas sociales como Jóvenes Construyendo el Futuro, Sembrando Vida, las becas para el Bienestar Benito Juárez, entre otros, como una forma de solucionar los problemas estructurales que provocan especialmente que los jóvenes se enfilen en

el crimen organizado no se han obtenido aún los resultados que se esperaban. El CONEVAL realizó evaluaciones de impacto sobre algunos de estos programas³, las cuales nos permiten concluir que realmente los programas son un mecanismo efectivo para evitar que las personas jóvenes se integren al crimen organizado y muy probablemente, si estos tienen algún impacto, los resultados se podrían observar en el largo plazo.



Reformas constitucionales: la distancia entre sus objetivos y su implementación

La reforma constitucional al sistema de justicia penal que sucedió en 2008 implicó pasar de un sistema inquisitivo-mixto a un sistema penal acusatorio adversarial. Esta reforma, junto con la reforma constitucional en 2011 en materia de derechos humanos, buscó poner en el centro a las víctimas y las personas imputadas y sus derechos. Sin embargo, a más de una década de su implementación es evidente que quedan muchas tareas pendientes y que el sistema de justicia penal sigue quedando a deber a las personas. Además el sistema sigue siendo reactivo y sigue bajo una visión punitivista basado en la idea que aumentar las penas desincentivara la comisión de delitos, lo cual es totalmente contradictorio con el paradigma garantista bajo el que se hicieron las reformas constitucionales previamente mencionadas⁴.



Estrategia de seguridad y justicia sin articulación

Una de las principales razones que han impactado en los elevados niveles de inseguridad e impunidad es la falta de una visión sistémica sobre la seguridad y la justicia en México. Actualmente las estrategias de seguridad y justicia actúan de manera desarticulada; no existe una política criminal que sea integral. Es decir, actualmente no

³ CONEVAL, Ficha de monitoreo 2020-2021. Jóvenes Construyendo el Futuro https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/CEIPP/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2020_2021/FMyE_14_S280.pdf. CONEVAL, "El CONEVAL presenta la evaluación de procesos del programa d becas de educación básica para el Bienestar Benito Juárez" https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2022/COMUNICADO_23_EVALUACION_PROCESOS_BECA_EDUCACION_BASICA.pdf

⁴ José Zamora Grant, "La crisis del sistema de justicia penal en México. Una revisión crítica desde los fundamentos de la política criminal". (2020), Revista penal México, <https://revistaciencias.inacipe.gob.mx/index.php/01/article/view/331/280>

se tiene una estrategia que vaya desde la prevención de delitos hasta la reinserción social. Por lo tanto, seguimos observando que las diferentes instituciones involucradas en tareas de seguridad y justicia actúan de manera desarticulada.

Una de las propuestas para articular al sistema de justicia penal con la política criminal durante este sexenio fue por medio de las mesas de construcción de paz. En estas participan instancias de seguridad pública -Guardia Nacional, Sedena y Semar-, de justicia -FGR, PFJ, y tribunales superiores de justicia de los estados- así como sociedad civil, víctimas de delitos y personas expertas. A pesar de reunir a los diferentes actores institucionales y sociales, dando un paso en la dirección correcta, su incidencia ha sido limitada debido a la falta de recursos, la desarticulación entre instituciones de los tres poderes, y una limitada participación de la sociedad civil.



Sistema de justicia subordinado al de seguridad

El Sistema de Justicia Penal (SJP) continúa funcionando en un papel subordinado al Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP). Esta situación se ve agravada por la falta de claridad en la Constitución mexicana respecto a los roles, atribuciones y responsabilidades de las instituciones encargadas de procurar e impartir justicia. Además, la fragmentación a nivel normativo, programático e institucional debilita aún más al SJP. La existencia de numerosas leyes, reglamentos y programas que no están debidamente armonizados genera duplicidad de funciones, ineficiencia y un uso inadecuado de los recursos.

Durante años, hemos observado que las instituciones que conforman el SJP no trabajan de manera coordinada ni establecen objetivos

comunes. En este contexto, aún no existe una visión integral, lo que resulta en esfuerzos aislados y reactivos.

Además, la falta de una visión clara y cuantificable de lo que se busca en términos de seguridad y justicia es evidente. La creciente militarización de la seguridad y la justicia ha dado lugar a políticas que vulneran los derechos y libertades, operando bajo una lógica de confrontación con el enemigo, en lugar de la protección de los derechos que debería caracterizar a la justicia.



Militarización

Además, lejos de cumplir la propuesta de reducir la militarización, a lo largo del sexenio hemos observado cómo los militares ocupan más espacios. Durante este sexenio, de acuerdo con datos de México Evalúa, el presupuesto destinado a militares creció 41.5% con respecto al sexenio anterior. Esto significa que las instituciones militares (SEDENA, SEMAR y la Guardia Nacional) tuvieron un presupuesto 239% mayor al de instituciones civiles de seguridad (SSPC, FGR y SEGOB)⁵.

El aumento en el presupuesto a las corporaciones militares es un reflejo de una creciente dependencia de las fuerzas armadas para realizar tareas de seguridad, en detrimento de las policías locales y su fortalecimiento. A pesar de un mayor presupuesto destinado a las instituciones militares, lo que observamos es que los índices delictivos no han disminuido y la percepción sobre la inseguridad no ha disminuido a niveles aceptables. Además, la creciente militarización impacta de manera negativa en el respeto a los derechos humanos.



Unidad de Apoyo al Sistema de Seguridad Pública

En 2019, mediante el acuerdo 06/XLV/19 del Consejo Nacional de Seguridad Pública⁶, se

⁵ México Evalúa, Números del erario. <https://numerosdeerario.mexicoevalua.org/>

⁶ Diario Oficial de la Federación, Acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública, aprobado en su Cuadragésima Quinta Sesión Ordinaria, celebrada el 18 de diciembre de 2019, https://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5583703



creó la Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia (UASJ) de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) para ejercer las funciones de coordinación técnica que previamente desempeñaba el SESNSP. Dicha Unidad tiene como objetivo “contribuir al fortalecimiento de un Sistema de Justicia eficiente, accesible y confiable que ayude a disminuir los niveles de impunidad, incidencia y reincidencia delictiva”. En este sentido, la UASJ es la instancia encargada de la articulación vertical y horizontal de las autoridades que integran el sistema de justicia penal⁷, así como de la integración de indicadores de desempeño para analizar el sistema de justicia penal, y de realizar propuestas de documentos para la homologación de criterios⁸.

Sin embargo, desde el comienzo se observó una falta de claridad en la asignación de funciones pues de las dieciocho atribuciones, en cuatro no se especificó a qué sistema de justicia se hacía referencia⁹. Además, estas atribuciones resultaron insuficientes para lograr consolidar al sistema de justicia penal y su alcance fue limitado. De igual manera se observó un traslape de funciones con otros mecanismos de coordinación como la Conferencia Nacional de Seguridad, la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia o la Conferencia Nacional de Tribunales, que desarrollan esfuerzos de coordinación de las instituciones que representan, aunque sin una visión sistémica.

Dentro de las limitaciones de la UASJ están su posición en el organigrama de la Segob y el número de personas que la componen, lo cual limita notablemente su capacidad de coordinación por ello desde su creación la Unidad se centró principalmente en el establecimiento de las Mesas para la Justicia¹⁰ y poco en la coordinación técnica y de política pública.



Aumento del uso de la prisión preventiva

La prisión preventiva es una medida cautelar que se debe usar siempre y cuando las otras medidas no sean suficientes para garantizar que la persona imputada no se fugará, no obstaculizará la investigación y no atentará contra la integridad de la(s) víctima(s) o testigos. En este sentido, la prisión preventiva debería ser una medida extraordinaria. Sin embargo, en Hallazgos 2022 referimos que en ese año, sólo cuatro de cada 10 personas imputadas fueron evaluadas por las UMECAS en relación con sus riesgos procesales. Menos del 6% de las personas imputadas que llevaron su proceso penal bajo alguna medida cautelar en libertad se sustrajeron de la acción de la justicia. No obstante, ocho de cada 10 personas enfrenta su proceso bajo prisión preventiva, la mayoría bajo la modalidad oficiosa¹¹. Esto es contradictorio con los preceptos que llevaron a las reformas constitucionales de 2008 y 2011.

Además, en febrero de 2024 el presidente López Obrador envió al congreso diversas reformas en las que incluyó modificaciones

⁷ Las diferentes instituciones que integran el sistema de justicia son: fiscalías estatales, secretarías de seguridad, Unidades de mecanismos alternativos de solución de controversias, defensorías, comisión de atención a víctimas, centros penitenciarios, tribunales superiores de justicia, el poder judicial de la federación y la Fiscalía General de la República.

⁸ Artículo 64 del Reglamento Interior de la Secretaría de de Gobernación. Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5561631&fecha=31/05/20

⁹ Las cuatro atribuciones son: 1. Coordinación de la emisión de opiniones para la homologación de criterios; 2. someter a consideración de la persona titular de la subsecretaría la creación de comités y grupos de trabajo que conjunten dependencias de la Administración Pública Federal y organizaciones de la sociedad civil; 3. Impulsar programas o estrategias que permitan obtener indicadores de desempeño; 4. Coordinar acciones con las autoridades competentes de cualquier nivel de gobierno para el fortalecimiento del sistema.

¹⁰ Las Mesas para la Justicia son espacios en los que se revisan casos que son presentados por personas imputadas, defensores, ministerios públicos, víctimas o asesores jurídicos, en los que se observa alguna controversia. El objetivo es emitir una opinión técnica. Si bien la UASJ afirma que a partir de estos casos se generan criterios para su homologación y gestión esta información nunca se ha hecho pública.

¹¹ México Evalúa, Hallazgos 2022. Seguimiento y evaluación de la justicia penal en México <https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2023/10/HALLAZGOS2022.pdf>

al Artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) lo que implicaría ampliar los delitos que ameritan la prisión preventiva oficiosa. Esta fue la segunda vez que el presidente propuso ampliar delitos que califican para este tipo de medida cautelar. La primera vez fue en 2019, medida que fue revertida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en 2022.

Desde México Evalúa en diversas ocasiones hemos apuntado que aumentar la prisión preventiva oficiosa no resuelve los problemas de seguridad y justicia que enfrenta el país dado que no tienen un impacto en la incidencia delictiva ni en la resolución de los casos, pero su uso sí impacta en la operación de fiscalías o procuradurías al reducir sus estándares de actuación y atentar contra los derechos de las personas imputadas al vulnerar la presunción de inocencia y el derecho a la libertad.

Plan de acción en el corto y mediano plazo

1 Mandos civiles responsables de las tareas de seguridad

Es importante que las tareas de seguridad pública sean desempeñadas por mandos civiles para que las corporaciones cuenten con las competencias necesarias para la operación, así como el respeto a los derechos humanos y las libertades.

El primer paso fundamental consiste en asegurar que la Guardia Nacional conserve su mando civil, evitando que esté subordinada a instancias militares, como en reiteradas ocasiones lo ha intentado el presidente López Obrador. La militarización de la seguridad pública conlleva un riesgo innegable de abusos contra los derechos humanos y los últimos sexenios nos han demostrado que no ha logrado reducir los niveles de violencia en el país.

Asimismo, es necesario fortalecer a las policías locales y estatales en sus capacidades de primeros respondientes e investigación. Esto requiere una inversión constante en capacitación, suministro adecuado de equipamiento y una mejora significativa en las condiciones laborales, incluyendo salarios competitivos y beneficios laborales dignos. Sólo así podremos garantizar que las policías estén debidamente preparadas y motivadas para cumplir con su importante labor en la protección y seguridad de la ciudadanía.

2 Diseño presupuestal estratégico

El sistema de justicia penal enfrenta importantes retos en cuanto a la asignación del presupuesto, los cuales deben abordarse para lograr una reducción efectiva de las asimetrías entre las diversas instituciones que lo componen. La falta de una visión sistémica en la distribución de recursos y la carencia de una planeación estratégica adecuada han dado lugar a disparidades que obstaculizan su eficacia y eficiencia.

Para mejorar la asignación presupuestal dentro del sistema de justicia penal, es fundamental realizar un análisis exhaustivo de las necesidades individuales de cada institución. Esto implica considerar la carga de trabajo, la capacidad instalada y los objetivos específicos de cada una. En base a este análisis detallado, se propone establecer un sistema de asignación presupuestal orientado hacia metas concretas y necesidades reales del SJP. Esto requiere la identificación de objetivos claros y estrategias bien definidas, seguidas de una asignación de recursos de manera racional y equitativa, tomando en cuenta la carga de trabajo y los requerimientos específicos de cada institución.

Además, se destaca la importancia de promover una planeación estratégica a nivel sistémico que oriente la distribución de recursos a mediano y largo plazo. Esta planificación debe involucrar a todas las instituciones del SJP y considerar sus metas y objetivos comunes, así como las necesidades del sistema en su conjunto.



Resulta crucial que las distintas instituciones participantes en el sistema de justicia penal estén involucradas en el proceso de diseño y asignación de recursos. Esto implica colaborar estrechamente con los congresos locales y las autoridades federales para garantizar una asignación presupuestal adecuada que permita al sistema de justicia penal alcanzar sus objetivos de manera efectiva.

3 Rediseño del área operativa del Ejecutivo Federal

Es necesario realizar modificaciones a la UASJ para que pueda desempeñar de manera efectiva sus roles de coordinación tanto vertical como horizontalmente, mejorando así su eficacia y alcance. Es esencial clarificar las atribuciones de la UASJ en el contexto del sistema de justicia penal para evitar ambigüedades y asegurar un desempeño preciso y coherente.

Además, para que la UASJ pueda operar con eficacia, se sugiere su reubicación dentro del organigrama de la Secretaría de Gobernación (Segob), lo que fortalecería su capacidad de coordinación. Esto también implicaría dotarla del personal necesario para establecer una comunicación fluida con las diversas instituciones que conforman el sistema de justicia penal, permitiéndole cumplir con eficacia las funciones de coordinación que le corresponden.

Si bien la creación de Mesas para la Justicia ha sido un avance en el terreno operativo, es crucial redirigir el enfoque de la UASJ hacia una coordinación técnica más activa y eficiente. Esto implica el diseño e implementación de estrategias específicas destinadas a mejorar la operatividad y efectividad del sistema de justicia penal, garantizando así una mayor eficiencia en su funcionamiento.

4 Uso de la prisión preventiva oficiosa para la minoría de los casos

La prisión preventiva, en su naturaleza, debe ser una medida cautelar excepcional, aplicada únicamente cuando otras alternativas sean insuficientes para

garantizar la comparecencia del imputado, la integridad del proceso penal y la seguridad de las víctimas o testigos. Sin embargo, es evidente que su uso desproporcionado y extendido contradice los principios que guiaron las reformas constitucionales de 2008 y 2011 en México.

Con el objetivo de garantizar un uso adecuado de la prisión preventiva y proteger los derechos fundamentales de las personas imputadas, proponemos fortalecer los mecanismos de evaluación de riesgos procesales antes de imponer esta medida cautelar. Para ello, es imperativo dotar a las Unidades de Medidas Cautelares (UMECAS) de los recursos humanos y financieros necesarios para llevar a cabo evaluaciones de riesgo exhaustivas.

En la misma línea, es esencial fomentar el empleo de medidas cautelares menos intrusivas, como la vigilancia electrónica, el arresto domiciliario o la fianza, entre otras. Este enfoque contribuiría a garantizar que la prisión preventiva no se aplique de manera indiscriminada, reservando su utilización para casos graves respaldados por evidencia sólida.

Para alcanzar el objetivo de considerar la prisión preventiva como una medida excepcional, es fundamental proporcionar capacitación a jueces y fiscales en este aspecto. Además, se requiere revisar y restringir los delitos que justifican la prisión preventiva oficiosa, con el fin de evitar una ampliación injustificada de su aplicación, la cual podría comprometer los estándares de actuación de las autoridades judiciales y fiscales.

Cimientos para la transformación

1 Homologación e interconexión de registros

La homologación e interconexión de registros y bases de datos entre las distintas entidades que componen el sistema de justicia penal y el sistema de seguridad se erige como un pilar fundamental para garantizar la trazabilidad y seguimiento efectivo de los casos.

Para materializar esta interconexión y homologación, es imperativo estandarizar la información y asegurar que los sistemas sean interoperables. Este proceso requerirá una capacitación integral del personal involucrado para asegurar un uso compartido efectivo de la información y una comprensión adecuada de los protocolos establecidos.

La implementación de registros compartidos no solo facilitaría la agilización de los procesos judiciales y policiales, sino que también desempeñaría un papel crucial en la reducción de la impunidad. Al permitir un acceso más rápido y completo a la información relevante, se promovería una respuesta más eficiente y coordinada ante los delitos, fortaleciendo así la efectividad del sistema de justicia y seguridad en su conjunto.

Es imperativo desalentar el uso de la prisión preventiva oficiosa por parte de las fiscalías, debido a sus repercusiones en la prolongación del proceso penal, en la calidad de vida de la población privada de su libertad y en el respeto a sus derechos humanos.

2 Plan de reinserción social

El sistema penitenciario instaurado a través de la Ley Nacional Ejecución Penal tiene como base el respeto a los derechos humanos de las personas privadas de la libertad y su objetivo está dirigido a lograr la reinserción social de las mismas, garantizando a su vez una vida digna y segura para éstas. Por lo que es necesario que la política de reinserción social se enfoque en el respeto de los derechos de la población privada de la libertad (PPL).

Con base en el diagnóstico realizado anualmente por la Comisión Nacional de Derechos Humanos sobre la situación en los centros penitenciarios en el ámbito federal y estatal es necesario que se realice una clasificación adecuada de la PPL y una adecuada separación entre las personas procesadas y las sentenciadas. De igual manera, es necesario mejorar las condiciones materiales y sanitarias dentro de

los centros penitenciarios, así como aumentar el personal de seguridad y custodia.

En el mismo sentido, es necesario establecer mecanismos para que la PPL pueda presentar quejas por violaciones a sus derechos humanos y, a estas quejas se les dé seguimientos. Es pertinente que dentro de los centros penitenciarios existan programas integrales de prevención de adicciones y desintoxicación voluntaria, así como la promoción de actividades lúdica y oportunidades laborales y de capacitación que permitan a la población en centros penitenciarios reintegrarse a la sociedad de manera efectiva, respetando así sus derechos.

Para la correcta implementación de la política de reinserción social es necesario crear un mecanismo de coordinación entre los tres niveles de gobierno y el reconocimiento de la reinserción social como un problema público que no se ha atendido de manera óptima hasta ahora. En el mismo sentido, es necesario que se destinen los recursos suficientes para la implementación de la política pública de reinserción social, además de contar con indicadores claros que permitan evaluar y dar seguimiento a la política. Estas políticas deben incluir una perspectiva de género, interseccionalidad y atender las necesidades diferenciadas basadas en sentencias, tipo de delitos y grupos de edad¹².

3 Construcción de paz y respeto a los derechos humanos como eje de la política criminal

La política criminal debe centrarse en el respeto y la protección de los derechos humanos, así como en la construcción de la paz. Esto implica un cambio hacia un enfoque preventivo y restaurativo en las políticas de prevención del delito, persecución penal, sanciones y reinserción social. Es crucial alejarse del paradigma punitivo y de la noción de que el castigo y el aumento de las penas son la solución a la violencia e inseguridad. En lugar de ello, debemos retomar los principios fundacionales del sistema penal acusatorio. La perspectiva punitivista ha provocado

¹² CEA Justicia, La reinserción social comunitaria en México: diagnóstico, recomendaciones y rutas de acción, 2021. https://ceajusticiasocial.org/wp-content/uploads/2021/09/CEA_REINSERCIÓN_COMUNITARIA_FINAL_DIGITAL.pdf



consecuencias negativas como la sobrepoblación carcelaria, la estigmatización de ciertos grupos y un alto nivel de impunidad. Por lo tanto, es esencial que la política criminal adopte un enfoque que priorice la prevención y la restauración.

En este contexto, es fundamental centrarse en estrategias de prevención del delito y en abordar las causas estructurales del mismo. Como se mencionó anteriormente, el gobierno actual ha implementado programas dirigidos a estas causas estructurales; sin embargo, es imprescindible que dichos programas sean sometidos a evaluaciones de impacto mediante indicadores claros que permitan determinar si están alcanzando sus metas o si necesitan ser reformulados.

Es vital asegurar el acceso a la justicia para todas las personas. No podemos permitir que la cifra negra continúe superando el 90% año tras año. La ciudadanía debe poder encontrar en la legislación los mecanismos adecuados para la resolución de conflictos.

Asimismo, es crucial promover la reinserción social a través de programas y medidas que ofrezcan a quienes han cometido delitos la oportunidad de reintegrarse a la sociedad de manera efectiva.

Mejorar la eficacia en la lucha contra la impunidad en México es crucial. Esto requiere fortalecer las habilidades investigativas de las policías y fiscalías, lo cual se puede lograr mediante una mayor coordinación interinstitucional, inversiones en tecnología avanzada, formación continua y personal especializado en investigación criminal. Es esencial comprender los patrones de la criminalidad a través de estudios sobre macro-criminalidad, adoptando un enfoque orientado hacia la paz que permita identificar a los actores y estructuras del crimen organizado e integrar a las víctimas y a las organizaciones civiles tanto nacionales como internacionales en el proceso.

Desmantelar las redes delictivas requiere una estrategia que utilice el sistema de justicia penal, evitando así los enfoques basados en la confrontación violenta que han demostrado ser ineficaces. Es imprescindible aplicar una justicia diferenciada que considere los distintos roles dentro de las orga-

nizaciones criminales, desde los líderes hasta los ejecutores, así como las autoridades que puedan estar implicadas.

4

Fortalecimiento de la coordinación en el sistema de justicia

Con el objetivo de robustecer la coordinación técnica entre los distintos niveles de gobierno y las diversas instituciones que conforman el sistema de justicia penal en México, proponemos fortalecer y ampliar las funciones de la Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia (UASJ) o crear un órgano con capacidad de decisión, dedicado a facilitar la evaluación y el flujo de información sobre el fenómeno criminal.

Actualmente, observamos una disparidad institucional en los mecanismos de coordinación técnica, reflejando una asimetría y debilitamiento en las defensorías y comisiones ejecutivas de atención a víctimas. A diferencia de los poderes judiciales, fiscalías y secretarías de seguridad pública, estas entidades carecen de una estructura formalizada y recursos adecuados para afrontar los desafíos comunes. Es esencial contar con un mecanismo que coordine de manera integral desde la prevención hasta la reinserción social.

Para mejorar la coordinación entre las instituciones que integran el sistema de justicia penal es necesario que se establezcan procesos de planeación para el corto, mediano y largo plazo, que tengan objetivos y metas comunes y permitan la articulación de políticas públicas a nivel estatal y federal.

Es necesario desarrollar lineamientos y estándares de operación que homogenicen criterios y fortalezcan las capacidades de todas las instituciones del sistema de justicia penal, reduciendo así las asimetrías existentes, especialmente entre defensorías y comisiones de atención a víctimas en comparación con otras instituciones.

Asimismo, el órgano que encabece la tareas de coordinación y evaluación, debe formular políticas nacionales para establecer los ejes del sistema de justicia penal, trabajando en sintonía con la secretaría de seguridad



ciudadana. Debería articular políticas públicas con una visión de Estado y políticas institucionales para alcanzar objetivos tácticos y estratégicos.

Este organismo sería responsable de promover una visión integral que abarque la seguridad pública, la procuración e impartición de justicia, y la reinserción social. Su liderazgo activo en la formulación de políticas nacionales contribuiría a mejorar el sistema de justicia procesal penal en el país, priorizando estrategias civiles para la prevención, atención e investigación del delito.

Este organismo tendría un liderazgo activo en la formulación de políticas nacionales destinadas a mejorar el sistema de justicia procesal penal en el país. Impulsaría la priorización de estrategias civiles para la prevención, atención e investigación del delito, promoviendo enfoques basados en la comunidad, la rehabilitación y la reinserción social. Asimismo, sería responsable de realizar un análisis exhaustivo y proponer potenciales reformas clave en el ámbito del sistema de justicia penal, con el objetivo de optimizar su funcionamiento y promover la protección de los derechos humanos, la transparencia y la rendición de cuentas.

Conclusiones

Es innegable que la seguridad y la justicia son dos de los principales problemas que enfrenta México en la actualidad. Ambos temas están intrínsecamente ligados y requieren de una política integral que los

aborde de manera conjunta por ello se requiere una política integral que incluya a los tres poderes federales, entre ellas a las fuerzas de seguridad, fiscalías o procuradurías y los poderes judiciales. Esta política debe basarse en un enfoque sistémico, una visión de largo plazo y el respeto a los derechos humanos.

Las deficiencias en la política actual son evidentes: falta de articulación entre las diferentes instituciones, enfoque punitivo que criminaliza la pobreza y la marginación, militarización de la seguridad pública que ha demostrado ser ineficaz y violatoria de derechos humanos, y altos niveles de impunidad que generan desconfianza en el sistema de justicia.

Es importante destacar que la construcción de una política integral de seguridad y justicia es un proceso complejo y de largo plazo. No se trata de una solución mágica, sino de un esfuerzo sostenido que requiere del compromiso y la colaboración de todos los actores involucrados: gobierno, sociedad civil, academia y ciudadanos. Es fundamental establecer mecanismos de evaluación y monitoreo para asegurar la eficacia de la política.

Para lograr una política integral de seguridad y justicia es necesario homologar e interconectar los registros de información, elaborar un plan de reinserción social, construcción de paz y respeto a los derechos humanos, así como la creación de órgano capaz de articular, coordinar y operar la política nacional de seguridad y justicia.



Referencias

- CEA Justicia, La reinserción social comunitaria en México: diagnóstico, recomendaciones y rutas de acción, 2021. https://ceajusticiasocial.org/wp-content/uploads/2021/09/CEA_REINSERCIÓN_COMUNITARIA_FINAL_DIGITAL.pdf
- Mansilla-Moya, Mateo. “Derecho, lenguaje, literatura y construcción de paz. Un primer acercamiento”, Revista penal México, 2021. <https://revistaciencias.inacipe.gob.mx/index.php/01/article/view/379/309>
- México Evalúa, Hallazgos 2022. Seguimiento y evaluación de la justicia penal en México <https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2023/10/HALLAZGOS2022.pdf>
- Nexos, Blog de paz y seguridad <https://seguridad.nexos.com.mx/>
- Rettberg, Angelika. “La construcción de paz bajo la lupa: una revisión de la actividad y de la literatura académica internacional”. r31409.pdf (corteidh.or.cr)
- Zamora Grant, José. “La crisis del sistema de justicia penal en México. Una revisión crítica desde los fundamentos de la política criminal”. (2020), Revista penal México, <https://revistaciencias.inacipe.gob.mx/index.php/01/article/view/331/28>
- Zúñiga Rodríguez, Laura. “Derecho penal de la seguridad: ¿seguridad para todos?”, Revista penal México, 2021 <https://revistaciencias.inacipe.gob.mx/index.php/01/article/view/481/370>



POLÍTICAS PÚBLICAS A LA MEDIDA es resultado del esfuerzo de los integrantes de México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas. La investigación, el análisis y la redacción no hubieran sido posibles sin la participación de cada miembro del equipo:

Mariana Campos

Directora de México Evalúa

Eréndira Avendaño

Subdirectora de operaciones

Jorge Cano

Coordinador del Programa de Gasto Público

Chrístel Rosales

Susana Camacho

Coordinadoras del Programa de Justicia

Ana Lilia Moreno

Coordinadora del Programa de regulación
y Competencia

Armando Vargas

Coordinador del Programa de Seguridad

Marco Fernández

Coordinador del Programa de Anticorrupción
y Educación

Felipe Soto

Coordinador editorial

Miguel Cedillo

Editor gráfico

Priscila García

Comunicación

Mariana Villalobos, Kenia Chávez y Cinthia Galán

Equipo de comunicación

Ixchel Cisneros

Líder de proyecto

Galia García-Palafox

Editora

Michelle Acosta

Diseño

Viridiana Ramírez

Redes sociales



Queremos agradecer a los autores de los cuadernos:

Paola Berenzon, David Blanc, Alejandra Hernández, Laurence Pantin, Marey Silva, Ramiro Suárez, Friederike Strub.

También extendemos nuestra gratitud a quienes en su momento aportaron su trabajo y conocimiento en apoyo a este proyecto:

Adriana Aguilar, Jorge Carbajal, Elsy Cortes, Pablo García, Céline González, Noemí Herrera, Sandra Ley, Viviana Patiño, Alberto Pérez, Roberto de la Rosa, Carlos Vázquez.

Esta serie de cuadernos es una muestra del trabajo que México Evalúa ha impulsado durante sus primeros quince años examinando y proponiendo políticas públicas para un México mejor.

Agradecemos a los donantes que nos han acompañado a lo largo de este camino, y especialmente a quienes han apoyado el trabajo que presentamos en esta serie. Entre ellos: la Fundación Konrad Adenauer, la Fundación William y Flora Hewlett, la Agencia de EE. UU. para el Desarrollo Internacional (USAID), el Centro Internacional para la Empresa Privada, La Iniciativa Climática de México, Atlas Network, y la Fundación Friedrich Naumann. En específico, la publicación de esta serie fue posible gracias al apoyo de la Fundación Nacional para la Democracia (NED por sus siglas en inglés).

México Evalúa acepta financiamiento de instituciones que respetan su autonomía intelectual y comulgan con su agenda. El contenido de este reporte es responsabilidad de México Evalúa y no necesariamente refleja el punto de vista de sus financiadores.

Todos los derechos reservados.



mexicoevalua.org