
JOSÉ RAÚL REYES SANTIAGO
UNIVERSIDAD JUÁREZ AUTÓNOMA DE TABASCO
josereyessantiago@gmail.com

LOS MECANISMOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS EN EL NUEVO MODELO DE POLICÍA EN MÉXICO: PERSPECTIVAS Y AVANCES

ALTERNATIVE DISPUTE RESOLUTION IN THE NEW MEXICAN MODEL OF POLICE: PERSPECTIVES AND PROGRESS

Cómo citar el artículo:

Reyes R, (2025). Los mecanismos de solución de conflictos en el nuevo modelo de policía en México: perspectivas y avances. Derecho Global. Estudios sobre Derecho y Justicia, XI (31) <https://DOI.org/10.32870/dgedj.v11i31.581> pp. 111-134

Recibido: 26/06/22 Aceptado: 26/12/22

RESUMEN

Dentro de la seguridad pública, los mecanismos de solución de conflictos son de reciente incorporación al marco jurídico, pues aparecen dentro de las estrategias y las nuevas formas de afrontar la problemática de inseguridad pública contenidos en el nuevo Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica (MNPJC). Este trabajo se propuso analizar en qué etapa de su instrumentación se encuentra no solo el modelo, sino el uso de los llamados MASC, con los cuales se apuesta a conformar policías de proximidad, orientadas hacia la solución de problemas a nivel municipal.

La investigación es de enfoque cualitativo, de tipo documental y descriptivo. Logró identificar que los avances son mínimos y que si bien ya existen herramientas para evaluar el progreso que se tiene para el logro de las metas previstas en el MNPJC, todavía no es posible tener información de las causas que propician los rezagos. Esto redonda en que la ciudadanía siga apreciando que las instituciones policiales son deficientes y no cumplen con sus funciones.

Palabras clave: MASC, reforma policial, seguridad ciudadana.

ABSTRACT

Within the field of public security, *Alternative Dispute Resolution (ADR)* has been recently incorporated into the legal framework as part of the strategies and new approaches to addressing public insecurity established in the National Model of Police and Civic Justice (MNPJC). This study aims to analyze the current stage of implementation of both the model itself and the use of ADR, which is intended to strengthen community-oriented policing and problem-solving practices at the municipal level. The research adopts a qualitative, documentary, and descriptive approach. The findings indicate that progress remains limited. Although tools have been developed to assess the extent to which the objectives of the MNPJC are being met, there is still insufficient information regarding the underlying causes of existing delays. Consequently, citizens continue to perceive police institutions as ineffective and unable to adequately fulfill their functions.

KEYWORDS

ADR, police reform, citizen security.

Sumario: I. La Seguridad Pública a través de sus reformas. II. Metodología. III. Rediseño de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública. IV. El Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica. V. Perspectivas del Nuevo Modelo Policial y los MASC. VI. Avances del Nuevo Modelo de Policía. VII. Conclusiones. Bibliografía.

I. LA SEGURIDAD PÚBLICA A TRAVÉS DE SUS REFORMAS

Los cambios de denominación, naturaleza jurídica, funciones, facultades y en general de modelo han acompañado a la policía en México prácticamente desde su surgimiento como parte de la administración pública. En cada etapa histórica se fueron ajustando a las circunstancias, a las necesidades de pacificación, de orden y seguridad en las muy complejas y distintas regiones del país.

Un punto de quiebre para entender la realidad de los cuerpos policiales y los rezagos que entrañan, se puede identificar a mediados del siglo XIX, tras la restauración de la república. El presidente Benito Juárez García, recurre a la centralización del poder y con la intención de sofocar revueltas sociales y garantizar la estabilidad del país, decide conformar un cuerpo de policía de suficiente capacidad operativa, que no solo combatía a los delincuentes sino también a las fuerzas políticas opositoras en las distintas regiones. Así surge la policía rural. Los esfuerzos estaban dirigidos a garantizar el control político gubernamental, más que a aplicar la ley y cuidar el orden. Por ello, a través de la policía se llegaba a negociar a conveniencia con grupos de bandidos y guerrilleros (Porte Petitt, 2017).

Este antecedente, donde subsisten acuerdos políticos y negociación al margen de la ley, es el origen de la perversión de la institución policial en México, pues en la conformación de los llamados rurales no se cuidaban perfiles ni se hacía un reclutamiento ordenado, la deserción era constante y resultaba común que grupos completos se pasaran a las bandas delictivas o que a la par de sus tareas de vigilancia cometieran ilícitos; incluso el armamento era vendido por los jefes del naciente cuerpo policial (López, 2000).

Bajo este esquema de corrupción, de componendas, de tolerancia hacia las actividades extralegales de la policía, con tal que cumpliera su misión de control y represión política, floreció durante el régimen porfirista, en el que lealtad se

premiaba y los rurales, al ayudar al presidente Díaz en el ejercicio del poder, tenían carta abierta para actuar, según su conveniencia, siempre y cuando cumplieran su misión esencial y acataran las órdenes presidenciales (Sáenz 2016).

Para la etapa posrevolucionaria, se incorpora por primera vez a la Constitución el concepto de seguridad pública y, de alguna manera se pone orden, al quitar el poder discrecional que tenían la llamada policía común y los presidentes municipales de aprehender a personas sospechosas, con base en criterios particulares. La policía rural, según relata Sáenz (2016), sería suprimida en 1914.

Reformas a la ley fundamental otorgaron la facultad exclusiva de investigar y perseguir los delitos al Ministerio Público y a la Policía Judicial. Sin embargo, el constituyente no puso límites constitucionales particularmente a la policía, tampoco estableció la seguridad pública como derecho del ciudadano ni legisló para que ambas pasaran a ser soportes del sistema democrático del país, sino que se optó porque los cuerpos policiales tuvieran una función meramente operacional (Porte Petitt, 2017). En consecuencia, durante los gobiernos posrevolucionarios se continuó concibiendo a la policía como un ente para el control social, que debía proteger ante todo la integridad del estado.

A partir del gobierno de Manuel Ávila Camacho (1940-1946) y hasta el sexenio de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), la institución policial y en general la seguridad pública han enfrentado constantes cambios y reformas; se han creado instituciones, han desaparecido otras, algunas más se han fusionado, modificado su naturaleza, su régimen interno, pero en esencia han conservado su perfil: reactivo, de control social basado en el castigo y de preservación y protección del Estado.

Los cambios se han dado básicamente a partir de la presión social como consecuencia de los escándalos de abusos, corrupción, infiltración por parte de grupos delictivos y criminales, y durante las últimas décadas como respuesta al incremento de la delincuencia y la criminalidad que genera violencia e impide a la población el pleno disfrute de sus derechos humanos.

Desde el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), la seguridad pública se convirtió la prioridad número uno de la administración federal, la cual decidió enfrentar con toda la fuerza del Estado a los grupos de crimen organizado y en

paralelo decidió atender un aspecto por décadas descuidado: la modernización de las corporaciones policiales estatales y municipales. Y de manera paralela, como menciona Hernández (2015), resolver la demanda de seguridad de los ciudadanos.

Con la reforma constitucional que crea el sistema penal acusatorio y adversarial, se delineó un modelo de policía de corte garantista, protector de los derechos humanos, de perfil científico, con facultades de investigación de los delitos y enfoque de proximidad social. Se le denominó Modelo de Policía Estatal Acreditable, mismo que no fue respaldado en distintos estados y municipios del país que, sobre todo, se oponían a la depuración de sus cuerpos policiales a través del sistema de control y confianza, que se incorporó con las modificaciones constitucionales.

En el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018) continuaron los cambios para dar respuesta al reclamo social de mayor seguridad; desapareció la Secretaría de Seguridad Pública federal, se creó una Comisión Nacional de Seguridad con la cual devolvió el poder policial a la Secretaría de Gobernación y se impulsó el proyecto de la Gendarmería Nacional, la cual se proyectó inicialmente como la institución de seguridad más grande y con presencia en todo el territorio. Al final, la propuesta fracasó y la Gendarmería, por falta de presupuesto, se quedó en una división más de la Policía Federal, sin que se pudiera incrementar de manera sustancial el estado de fuerza, tal y como lo analiza Serrano (2019).

En los estados se buscó instaurar el modelo de Policía de Proximidad Social, el cual sustituyó al Modelo de Policía Acreditable y se buscó establecer la estrategia de mando único policial, en busca de una coordinación más efectiva con las policías municipales, iniciativa que solo propició más anarquía (Serrano 2019). Se buscó la profesionalización de los elementos de seguridad y que todos cumplieran con sus registros de control y confianza; sin embargo, nuevamente los resultados no fueron los esperados, y lo que es peor, la transferencia de fondos millonarios a los estados y municipios para estos fines se volvió en un barril sin fondo.

Por su parte, el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) decidió promover una estrategia diferente para combatir la delincuencia y la criminalidad, ofreciendo un cambio de paradigma. La Policía Federal fue extinguida y en su lugar se creó la Guardia Nacional, con la prioridad de combatir los delitos

graves y apoyar de forma subsidiaria a estados y municipios con debilidades en su estado de fuerza. A la par, se reisertó al organigrama la Secretaría de Seguridad federal, desapareció la Comisión Nacional de Seguridad que se instituyó el sexenio anterior y se dio más peso en las decisiones y en la operatividad en materia de seguridad pública a las fuerzas armadas.

Todos estos cambios respondieron a un mismo contexto: el escalamiento de la violencia y la criminalidad, alimentado, en parte, por las deficiencias estructurales de los cuerpos de seguridad pública y del sistema de justicia, la corrupción y la impunidad, que se vienen arrastrando y han acompañado el curso del presente siglo. La diferencia es que la receta para atender la problemática incorporó nuevos ingredientes, entre ellos, el uso de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC), dentro de los protocolos que se busca incorporen los cuerpos de policía bajo un nuevo modelo nacional, con el apoyo de un sistema de justicia cívica.

A partir de este contexto, para este trabajo se planteó como pregunta principal de investigación: ¿Cuáles son los avances en la instrumentación del nuevo Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica, que introduce los MASC para la atención de los conflictos vecinales y comunitarios dentro del plan y estrategia nacional de seguridad pública?

II. METODOLOGÍA

Se hizo una investigación de enfoque cualitativo, de tipo documental y descriptivo. Para el análisis de los cuerpos normativos que dieron forma a la nueva política pública en materia de seguridad se recurrió a la metodología sistemática, que sirve para interpretar el derecho, tipificando la institución jurídica que alude la norma, con el fin de determinar su alcance (Hernández y López 2013). Para la recopilación de la información se recurrió a fuentes primarias documentales y a la Plataforma Nacional de Transparencia para requerir información pública a las instituciones gubernamentales responsables, en términos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, vigente hasta el año 2025.

III. REDISEÑO DE LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos concibe a la seguridad pública como una función de la federación, los estados y los municipios. Y esa premisa dice mucho, pues la concepción jurídica plasmada en la ley suprema del país asigna la tarea de garantizar los derechos, libertades, vida y patrimonio de los ciudadanos a las instituciones del Estado, para lo cual éstas deben prevenir, perseguir e investigar los delitos (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, Art. 21).

El concepto de la seguridad pública riñe con la visión de la seguridad ciudadana o seguridad humana, que desde hace más de una década organismos como la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos han propuesto instaurar en los países del continente, sobre todo aquellos que afrontan crecientes niveles de inseguridad y violencia, como es el caso de México.

No existe una definición única sobre la seguridad ciudadana. Algunos autores señalan que la seguridad ciudadana trasciende la justicia criminal, pues el fin como tal ya no es perseguir delincuentes (Tanner-Smith et al., 2019). Implica un abordaje distinto, donde la seguridad deja de estar enfocada al cuidado del territorio y la integridad de las instituciones y ahora es el individuo, el ciudadano, el medio y el fin, y el logro de su bienestar la meta (Quintero, 2020). El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo ofrece esta definición:

“...la seguridad ciudadana debe entenderse como la planeación, la organización y la ejecución de políticas integrales y participativas de distinta índole, cuyo fin no sea sólo disminuir el delito, sino contribuir a la creación y al fortalecimiento de instituciones más efectivas y sostenibles para el desarrollo humano” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013).

El concepto está vinculado a la seguridad humana, que, a su vez, responde a la lógica del desarrollo humano. Hay quienes, sin embargo, creen que esta aproximación es demasiado amplia y es difícil de hacerla operativa, pero es la que más se acerca a una definición universal de seguridad, centrada en los derechos humanos (Mesa, 2015).

A la luz de los cambios legales impulsados, durante las últimas décadas en México, se han identificado tres modelos de policía dentro del enfoque de la seguridad pública: el represivo-reactivo, en el que la policía reacciona a toda acción criminal; el modelo preventivo que se enfoca a detectar la aparición de conductas antisociales de manera proactiva; y el modelo garantista, que atiende como prioridad el respeto y la protección de los derechos humanos (Porte Petitt, 2017).

Ninguno de los tres modelos se ha consolidado y hoy es posible identificar más de uno o los tres al mismo tiempo en ejecución, dependiendo de la región o estado del país del que se trate. Guillén (2015) hace esta precisión con respecto a los modelos de policía: “Los modelos apuntan al mundo del deber ser, a como se tendrían que hacer las cosas, a partir de los principios y valores que han regir las organizaciones policiales, a cuál se considera que han de ser idealmente la organización y las funciones policiales”.

Bajo este contexto y, partiendo de la premisa que para el estado mexicano el combate a la inseguridad y la violencia sigue siendo la prioridad número uno, a partir del arribo de Andrés Manuel López Obrador al poder presidencial se lanzó una nueva Estrategia Nacional de Seguridad Pública, mediante la cual se buscaría atacar “el origen estructural de la delincuencia, el crimen organizado, la violencia y en general todos los aspectos que puedan poner en riesgo la seguridad pública” (Diario Oficial de la Federación, 2019).

El replanteamiento estratégico del gobierno de la república contempló un reacomodo institucional que dio pie al surgimiento de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y a la creación, como ya se comentó, de la Guardia Nacional, una nueva institución policial con perfil civil, disciplina y alta formación profesional, que en coordinación con estados y municipios cumpliera lo que establece la CPEUM en su artículo 21. La nueva estrategia nacional se fijó ocho objetivos y nueve estrategias específicas, entre las cuales se contempló un nuevo modelo policial (DOF, 2019).

El objetivo número ocho se denominó seguridad pública, seguridad nacional y paz. En el texto se incluyó una amplia explicación sobre el concepto y la relevancia de la seguridad nacional, así como de la labor que para preservarla deben realizar las fuerzas armadas. El análisis al contenido de la norma, basado en la técnica

sistemática que proponen Hernández y Estévez y López Durán (2013), permitió identificar como insuficiencia la falta de una conceptualización de la seguridad pública, desde la visión de la nueva estrategia nacional.

Se detectó una clara ambigüedad, pues se señala que desde la nueva visión de la seguridad nacional se busca instaurar un modelo de seguridad con sentido humano y por lo que se describe, es posible entender que las acciones del Estado en la materia comienzan con la labor que se lleva a cabo para identificar los riesgos y amenazas a la integridad del propio Estado mexicano.

Por tanto, en la descripción del objetivo ocho de la estrategia nacional, sobre seguridad pública solo se mencionó que se mejorarían las capacidades tecnológicas de investigación científica. Enseguida, en el documento se describieron las estrategias y en ellas aparecieron de forma más recurrentes las menciones sobre la seguridad pública, al describirse el papel que desempeñarían las fuerzas armadas para que el Estado cumpliera con su función constitucional, lo mismo ocurrió cuando se explicó sobre la creación de la Guardia Nacional, la creación de coordinaciones para la construcción de la paz y la seguridad y las reglas que se contemplaron para su funcionamiento (DOF, 2019).

A manera de recapitulación, se puede afirmar que la Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2019-2024 careció de una visión dogmática o doctrinal que permitiera identificar que se trataba de un enfoque de seguridad pública distinto o que se estaba adoptando, al menos en forma enunciativa, el modelo de seguridad ciudadana, que desde 2009 viene promoviendo entre los países latinoamericanos la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Lo que sí ocurrió fue el cambio de denominación de la Secretaría de Seguridad Pública por el de Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

No obstante ello, resultó aleccionador que en el decreto se enlistara como una de las estrategias específicas “para recuperar la seguridad, pacificar el país y consolidar el estado de derecho”, el desarrollo de un nuevo modelo nacional de policía, dirigido a articular los esfuerzos en esta materia de los tres niveles de gobierno, mejorar los estándares de capacitación, profesionalización, certificación y dignificación; lograr la ansiada homologación de todas las corporaciones y promover un desarrollo policial menos desigual.

Se planteó que el nuevo modelo sería integral, con un enfoque transversal y centrado en la protección de los derechos, la proximidad social y la participación ciudadana (DOF, 2021). En su diseño, destacó la inclusión de los modelos de justicia cívica y de policía de proximidad orientada a la solución de problemas, con los cuales se planteó atender de forma preventiva los conflictos que surgen a nivel familiar, vecinal y comunitario, los cuales suelen derivar en manifestaciones de violencia o conductas que puedan propiciar la comisión de delitos. Entre las herramientas propuestas para alcanzar este objetivo el uso de los MASC.

IV. EL MODELO NACIONAL DE POLICÍA Y JUSTICIA CÍVICA

Uno de los mayores desafíos de la seguridad pública en México es la gran cantidad de corporaciones de seguridad que existen, alrededor de 2 mil de tipo municipal. En los 32 estados se cuentan policías preventivos, de tránsito, ministeriales; y al servicio de la federación: Guardia Nacional, Policía Ministerial Federal y Agencia de Investigación Criminal. El estado de fuerza supera los 500 mil elementos, la mitad de ellos estatales y municipales, pero según el diagnóstico del gobierno mexicano son insuficientes, además que hay territorios, sobre todo municipales, que no cuentan con corporación de seguridad (Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, 2019).

Precisamente es en el ámbito estatal y municipal donde, en el sexenio 2018-2024, se buscó instaurar el Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica, como la política pública del gobierno de México para atender la problemática de rezago de las corporaciones, prevenir el delito, reducir la incidencia delictiva, la percepción de inseguridad y recuperar la confianza ciudadana hacia las corporaciones policiales.

La justicia cívica se instauró como una figura novedosa, con la cual se intentó mejorar la convivencia comunitaria, transformando el llamado “sistema de barandillas” de las oficinas de los jueces calificadores, cuya misión ha sido por décadas determinar las sanciones por faltas administrativas y de tránsito cometidas por ciudadanos, por un esquema que privilegie el trabajo a favor de la comunidad, en vez de solo imponer multas o arrestos. Como tal es un sistema de justicia para el tratamiento de las faltas administrativas a nivel municipal, que se derivan de conflictos cotidianos o comunitarios: problemas entre vecinos por la presencia de mascotas, exceso de

ruido, basura, escandalizar o en su caso orinar en la vía pública, entre otros (Central de Justicia Cívica, 2021).

Contempla, además, la participación de la sociedad y pretende que los infractores se conviertan en potenciales agentes de cambio, al pagar su falta con servicios a la comunidad. Para ello se propuso la creación de centros de justicia cívica para los distintos municipios del país, cuya orientación es el fortalecimiento del estado de derecho y la atención transparente y eficiente de los conflictos comunitarios.

Los juzgados calificadores bajo este modelo se convierten en juzgados cívicos para sancionar las faltas administrativas, pero con la diferencia de que antes que cualquier asunto sea resuelto por el juez, se dará la oportunidad a las partes para que alcancen un acuerdo entre ellos, a través de algún Mecanismo Alternativo de Solución de Controversias (MASC). Si el acuerdo no se diera, correspondería al juzgador impartir justicia (SSyPC, 2019).

Como parte de la estructura de los juzgados cívicos se contempla que funcionen Centros Cívicos de MASC, donde un facilitador cívico capacitado, ayuda en la conducción del diálogo para que las personas involucradas en alguna desavenencia busquen el arreglo y de esta forma se desactive el conflicto. Se podrá recurrir, de acuerdo con el modelo homologado de justicia cívica, a una mediación, una conciliación, a juntas, diálogos o círculos restaurativos (DOF, 2021).

Los MASC son procesos que permiten transformar el conflicto y encontrar vías de solución a controversias entre más de dos personas o grupos, por medios no jurisdiccionales, en los cuales se privilegia el diálogo, el acuerdo y el respeto mutuo; permiten generar una cultura de paz a través de la conciliación y la reconciliación. Se consideran además métodos expeditos y económicos, de naturaleza autocompositiva, en la cual la justicia se orienta de forma horizontal e inclusiva y se brinda a las partes involucradas en el conflicto intervenir en todo momento, siendo ellas protagonistas y actoras en la búsqueda de las posibles soluciones (Castro, 2021).

Como parte del MNPyJC, se contempla, además, que la policía haga uso de los MASC, para intervenir en los conflictos comunitarios. Los protocolos de actuación se enumeran dentro del modelo de policía proximidad orientada a la solución de

problemas. Se trata de que los agentes al acudir al llamado de la ciudadanía y una vez analizada la situación, decidan si es posible intervenir y aplicar una mediación para que las partes resuelvan su discrepancia a través del diálogo y se evite que el conflicto escale a violencia y de no ser posible los conducirán ante la autoridad competente (DOF, 2021).

Esta acción dentro del protocolo de proximidad de la policía intenta resolver una deficiencia, ya que es común que cuando ocurren problemas vecinales y comunitarios, se solicite la presencia de la policía, que puede acudir más de una vez y no intervenir por tratarse de asuntos que pudieran considerarse no graves. Un policía con formación y habilidades en el uso de los MASC, podría cumplir un papel más proactivo y no solo identificar las causas que propician los conflictos sino desactivarlos, si es que existen voluntad y disposición de las partes

La mediación permite que un tercero imparcial facilite el diálogo entre dos personas o más personas involucradas en una controversia. Aplicada a la función policial, este servicio redefiniría su rol social, le permitiría cumplir su tarea de control, pero reconociendo la pluralidad y el sentido democrático de la sociedad y propiciar la comunicación con los ciudadanos que siempre se ha buscado (Becerril y Reche, 2016).

La justicia restaurativa, mientras tanto, constituye un mecanismo de amplio espectro y es otra manera de gestionar y transformar los conflictos, atendiendo a la víctima y también al infractor, de tal manera que, junto con la sociedad o comunidad ofendida, encuentren un espacio para reconocerse como seres humanos, transiten al perdón y hacia la reconciliación (Guillén 2015). Hacer uso de estos procedimientos, le da a la policía una orientación hacia la solución de problemas, que es otro de los cambios que se proponen en el MNPyJC.

Constituye una forma muy práctica de ofrecer un servicio que contribuya a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos acercando soluciones a las problemáticas que le son comunes (Guillén, 2015). De esta forma se modela a una policía comunitaria, que escucha, que está atenta a lo que ocurre en su entorno y no se centra únicamente en la detección de delitos cometidos infraganti.

Como respaldo teórico, es preciso destacar la aportación de Michel Foucault sobre el poder del Estado, el cual, afirma, lejos de concentrarse “circula como

micropoderes o microfísicas”, de ahí que deba ejercerse de manera relacional y transversal a todo el cuerpo social (Fair, 2009). Esto, aplica en términos prácticos a una democratización de la seguridad, en la que el poder del Estado que entraña la policía se disemina, baja y se hace parte con la sociedad, para que sea por ella y con ella, como se construyan las estrategias y se definan los planes en este ámbito.

En adición, conviene citar a Portelli (2010), para quien el sistema penal moderno reproduce una lógica de castigo desmedido que agrava el problema de la criminalidad en lugar de resolverlo. El autor propone que los Estados deben sustituir la respuesta punitiva centrada en la prisión por un modelo de justicia más racional, que combine sanción, reinserción y responsabilidad social, a través de alternativas al encarcelamiento que favorezcan la reintegración del infractor y la reparación del daño.

Bajo estas premisas, no hay duda de la necesidad de atender el fenómeno de la violencia, delincuencia y criminalidad desde enfoques diferentes. En este sentido, durante las últimas décadas, los modelos de policía que se han querido instrumentar en México han sido sonoros fracasos, pese a la cantidad de recursos destinados, los cambios legales y constitucionales y el interés y voluntad mostrada por las autoridades políticas del país. La corrupción, falta de transparencia y ausencia de mecanismos eficientes de rendición de cuentas sobre el ejercicio de los recursos presupuestales ejercidos, además de la disparidad en los contextos históricos, sociales, políticos y económicos de cada región, han impedido que se pueda lograr establecer un modelo policial acorde con las necesidades y exigencias de la sociedad.

Esto ha traído consigo resultados desastrosos y la profundización de rezagos que han impedido contar con instituciones policiales confiables y preparadas. En el sexenio 2019-2024 se planteó, como parte de la Estrategia Nacional de Seguridad, impulsar un nuevo modelo policial con estrategias novedosas, probadas en otras partes del mundo e incluso del país con notable éxito, a través de la conjunción de esfuerzos de la sociedad y el gobierno. Las metas planteadas fueron altas, a partir de una estrategia sistematizada y acciones transversales, que a continuación se analizan.

V. PERSPECTIVAS DEL NUEVO MODELO POLICIAL Y LOS MASC

Más allá de lo que pudiera esperarse, durante el sexenio 2019-2024 la estrategia de seguridad en México siguió supeditada a la intervención directa de las fuerzas armadas y uno de sus ejes lo constituyó la creación de una nueva corporación integrada de forma preponderante por elementos formados en instituciones militares: la Guardia Nacional.

Junto con el impulso de un Modelo Nacional de Policía como parte de la Estrategia Nacional de Seguridad 2019-2024, los planes y acciones del gobierno en funciones generaron dudas e incertidumbre, más que claridad sobre el rumbo que habrían de tomar las instituciones policiales en el país.

El Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica se propuso articular a las policías y la Guardia Nacional mediante un esquema subsidiario, que partiera de las corporaciones municipales; mejorar la coordinación interinstitucional, impulsar la profesionalización, fortalecer la investigación criminal, así como establecer sistemas de medición de indicadores y metas para una correcta orientación de los recursos (DOF, 2021).

En el análisis de los componentes de este plan, se visualizaron aspectos muy positivos como la diferenciación de competencias, para establecer cuáles iba a asumir cada nivel de gobierno; y el esquema de financiamiento, aun cuando hubo falta de estudio sobre su “viabilidad técnica” (Ramírez, 2019).

Pero, a la par, el contenido del nuevo modelo presentó también aspectos erróneos, por ser demasiado pretenciosos, entre ellos los distintos parámetros a evaluar; el hecho de que en buena medida la evaluación del éxito del modelo dependiera de la denuncia ciudadana, misma que por años no se ha incentivado; el diseño de la subsidiariedad, que quedó muy corto para lo que se ha pretendido en materia de articulación de las distintas corporaciones; y la metodología de trabajo orientada a problemas. Al respecto, esto señala Ramírez (2019):

“...dos factores que no están contemplados en el documento: el desarrollo de capacidades de recolección, sistematización y análisis de información por parte de los policías, y el uso de plataformas de información para mejorar el uso de recursos, focalizar las intervenciones y prevenir la violencia atendiendo los problemas que la generan” (Ramírez, 2019).

Otro elemento que generó preocupación fueron las medidas de austeridad que promovió el gobierno federal, que anticiparon dificultades para que se pudiera contar con los fondos presupuestales suficientes para cristalizar un modelo policial tan amplio como el que se estaba proponiendo. No era para menos, tomando en cuenta que nuestro país no se ha destacado precisamente por el éxito de los programas que reclaman una ejecución de largo plazo.

En la evaluación sobre la implementación de la reforma penal de 2008, por ejemplo, los análisis apuntan a que los resultados obtenidos han sido demasiado contrastantes, en principio por el cambio que ha tenido el fenómeno delictivo y su composición, lo cual ha mantenido elevados los niveles de violencia y criminalidad en todo el país, y porque no se ha logrado socializar el nuevo sistema penal por completo y prevalecen vicios del sistema anterior (Hernández de Gante, 2017).

Resulta relevante citar lo anterior porque el sistema penal adversarial tiene como pilares a la policía, que coordinada por el Ministerio Público investiga y persigue los delitos; y además de los juicios orales, contempla las salidas anticipadas, las vías alternas y los acuerdos reparatorios, como parte del nuevo paradigma de la justicia alternativa.

A este respecto, en algunos artículos de investigación se pone en duda que los MASC estén siendo utilizados como debieran, pues a la par del crecimiento de los delitos en el país cada vez aparecen nuevos o se agudizan conflictos. El rostro más inequívoco son los enfrentamientos que se suscitan entre civiles y las fuerzas del orden. A continuación, se enlistan algunas de las posibles causas señaladas por Steele (2018):

“La ignorancia y el escaso conocimiento de los métodos alternos en la sociedad. La apatía y desconfianza de la sociedad en someter sus diferencias a un sistema no jurisdiccional. La creencia en la comunidad que los métodos alternos no son funcionales. Los profesionales del derecho que revelan una competencia a su sistema tradicional aunado al menoscabo en su peculio. Los administradores de Justicia que monopolizan la tutela a los justiciables” (Steele, 2018).

América Latina ha experimentado las últimas décadas cambios en sus regímenes políticos, pasando de sistemas totalitarios a democráticos y en algunos países incluso se han experimentado retrocesos. Y en medio de estos cambios, las reformas a los sistemas policiales y de seguridad pública han sido una constante desde la década de los 80 en distintos países. En 1995 se firmó, por ejemplo, el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, cuya sede fue San Pedro Sula, Honduras, y se establecieron los siguientes acuerdos:

- “1. Desmilitarizar a las fuerzas policiales y quitar su dependencia del ejército.
- 2. Despartidizar los órganos de la policía y la seguridad pública.
- 3. Profesionalizar a sus funcionarios institucionalizando la carrera de servicio.
- 4. Promover el respeto de los derechos humanos” (Bautista, 2009).

Conviene citar al autor, porque si bien sus afirmaciones se dieron el final de la primera década del siglo actual, es evidente que en los aspectos más fundamentales, en el cumplimiento de los acuerdos del tratado suscrito en San Pedro Sula, no solo no se ha avanzado, sino que se ha retrocedido y la desaparición de la Policía Federal para crear una Guardia Nacional militarizada, como sucedió en México, es ejemplo inequívoco de ello.

Por si fuera poco, es posible identificar algunas fallas en la implementación no solo del actual modelo policial sino de los anteriores, al igual que los factores que pudieran haberlas propiciado. Sin embargo, también deja ver posibles oportunidades para intervenir a través del método científico, pues un sistema que está en fase de instrumentación aún es susceptible de modificarse.

VI. AVANCES DEL NUEVO MODELO DE POLICÍA

En el Diario Oficial de la Federación fechado el 26 de enero de 2021, se publicaron los anexos de los acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública aprobados el 21 de diciembre de 2021, durante la celebración de la cuadragésima sexta reunión de ese organismo. Entre estos acuerdos aparece como anexo uno el Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica. La página de internet del gobierno federal www.gob.mx publicó el 7 de julio de 2020 que el MNPyJC fue aprobado el 8 de julio de 2019 por el consejo nacional en el acuerdo 03/XLIV/19.

El 11 de noviembre de 2021, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública en conjunto con el Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C. midieron entre diciembre de 2019 y marzo de 2020, el progreso que presentaba la instrumentación del MNPyJC en un total de 32 corporaciones.

En su informe de hallazgos se reportó que no hubo “evidencia contundente” sobre la aplicación de la metodología o modelo de policía de proximidad orientada a la solución de problemas. En tanto, en relación con los centros de justicia cívica, las instituciones que participaron en el estudio enlistaron dentro de sus avances la elaboración de sus reglamentos, el desarrollo de la infraestructura para las audiencias, capacitación y designación de los jueces cívicos. Pero se reconoció que el rezago también es patente:

“La implementación de Justicia Cívica es una de las facultades donde más enfrentan retrasos los municipios, ya que dependen de la inversión de recursos económicos para adecuar o construir la infraestructura necesaria, además de tiempo para generar la normativa correspondiente. Cabe destacar que en la mayoría de los casos, la información a la que tuvimos acceso de este ámbito fue limitada, pues es una facultad que, en la mayoría de los casos, ha quedado a cargo de los municipios y no de la policía municipal” (SESNSP, 2021).

Como parte de esta investigación, se hizo una solicitud de información al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, brazo ejecutor del Consejo Nacional de Seguridad Pública, sirviéndonos de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT), con la finalidad de obtener más elementos para evaluar los alcances que del MNPyJC. La solicitud se planteó de la siguiente manera: “Solicito me informen los avances de la implementación del Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica en el país, especificando las acciones que se han instrumentado, el monto de los recursos presupuestales destinados, los resultados obtenidos por cada una de las entidades de la república, de conformidad con las metas y plazos propuestos”-

Con fecha 8 de abril de 2022, el secretario ejecutivo adjunto del SESNSP, maestro Ángel Pedraza López, contestó mediante el oficio número SESNSP/SEA/088/2022, que el modelo nacional tiene dentro de sus objetivos mejorar las condiciones

laborales y de equipamiento de las corporaciones, además de instrumentar la justicia cívica y la policía de proximidad e investigación.

En el documento se explica que por la diversidad de los municipios, las condiciones de infraestructura, recursos y número de habitantes, la implementación del modelo “no se va a llevar a cabo de la misma manera en todos los municipios”, lo cual quiere decir, que uno de los propósitos planteados inicialmente, que era resolver el problema de disparidad entre las capacidades, formación, disciplina y condiciones laborales de los policías, no se podrá atender plenamente, tampoco lo que tiene que ver con la homologación de las corporaciones.

El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública señaló en 2022 que contaba ya con un sistema para medir los avances de la implementación del MNPyJC. En un informe preliminar que el SESNSP publicó en su página de internet se precisó que para ese año solo las corporaciones policiales de Chihuahua, San Pedro Garza García, Querétaro y Ciudad Juárez, obtuvieron puntajes globales destacados, en la revisión de los distintos componentes del modelo y su aplicación.

Las instituciones de seguridad que reportaron mayores avances en justicia cívica fueron Chihuahua, Colima, Morelia y Tonalá; mientras que en el rubro de policía de proximidad orientada a la solución de problemas, los mayores logros los obtuvieron las policías de Chihuahua, Nezahualcóyotl, Puebla y Querétaro.

Con base en información pública obtenida mediante el PNT, el 8 de abril de 2024, el SESNSP, reportó que por un acuerdo del Consejo Nacional de Seguridad Pública que actualizó los programas con prioridad nacional, los fondos, subsidios y otros recursos destinados a estados y municipios en materia de seguridad pública se ocuparían en dignificación policial, certificación, capacitación y profesionalización, infraestructura, prevención nacional de la violencia, entre otros; no se enlistó entre las prioridades la instrumentación del citado Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica (Reyes, 2025).

Sin embargo, para ese año, se reportaban “actividades afectas al MNPyJC” en las 32 entidades federativas, sin detallar indicadores o el porcentaje de avance del cumplimiento de las metas. El SESNSP menciona en su respuesta que en 22 estados, se ejecutaba el modelo, con énfasis en el componente justicia cívica

y solo en 14 municipios existía acuerdo para trabajar en la instrumentación del modelo de policía de proximidad; a saber: Puebla, Cajeme, Hermosillo, San Luis Río Colorado, Acapulco de Juárez, Cuernavaca, Cuautla, Yautepec, Irapuato, León, Salvatierra, Salamanca, Valle de Santiago y Celaya (Reyes, 2025).

El estado de Tabasco, ubicado en la región sureste de la república mexicana, cuenta con una corporación de policía preventiva estatal y 16 direcciones de policía municipal. Dentro del desarrollo de la investigación se requirió a todas ellas, vía la Plataforma Nacional de Transparencia, que informaran los avances en la implementación del MNPyJC, especificando las acciones instrumentadas, los presupuestos destinados y los plazos para cumplir con las metas.

De los 16 ayuntamientos a los que se hizo la solicitud, tres decretaron reserva argumentando que se trataba de información sensible, siete reportaron que no habían implementado el modelo, dos municipios (Centro y Cunduacán) declararon que no tenían competencia legal, cuatro informaron avances en justicia cívica, pero en nivel básico o elemental y en solo la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana del estado reportó avances en nivel intermedio en la instrumentación del esquema de policía de proximidad orientada a la solución de problemas.

Parte fundamental para lograr los objetivos propuestos en el diseño del MNPyJC es la asignación de fondos presupuestales suficientes. Al respecto, la Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en respuesta la solicitud de información pública que se le requirió, dio a conocer que durante los ejercicios fiscales 2020, 2021 y 2022, solo las corporaciones policiales de Michoacán, Nayarit, Yucatán, Zacatecas, estado de México y Jalisco habían accedido a los recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP), destinados al impulso del MNPyJC.

En 2020 fueron cerca de 679 mil pesos; en 2021 se ejercieron poco más de 12 millones 500 mil pesos en una mezcla de recursos; mientras que en el 2022, hasta la fecha en que se rindió el informe, se tenían programados alrededor de 16 millones de pesos. Claro está que si se consideran los enormes retos en materia de capacitación, contratación de personal y construcción de infraestructura para que en los municipios existan centros de justicia cívica y policías especializados en

proximidad, los presupuestos que se han contemplado para estos propósitos son evidentemente insuficientes.

VII. CONCLUSIONES

México acumula décadas de fracasos en la instrumentación de reformas a la institución policial. En los últimos tres sexenios, desde el gobierno de Felipe Calderón hasta el actual encabezado por Andrés Manuel López Obrador, la apuesta ha sido profesionalizar a las corporaciones de seguridad, dotándolas de equipo, tecnología, capacitación, adiestramiento y una mejora paulatina de las condiciones laborales de los agentes.

Resolver los rezagos históricos para contar con instituciones policiales eficientes y confiables ha sido en parte la respuesta del Estado al reclamo ciudadano de contar con seguridad, condición *sine qua non* para el disfrute la libertad y los derechos consagrados en la Constitución, entre ellos ejercer la actividad económica que a cada uno convenga siempre y cuando se encuentre dentro del marco legal. Sin embargo, hasta ahora los objetivos trazados no se han alcanzado, no obstante la canalización de importantes cantidades de gasto público.

Bajo este contexto, es que al inaugurarse una nueva administración con una visión distinta sobre cómo afrontar el fenómeno de la criminalidad y la violencia y luego de que se lanzara una nueva Estrategia Nacional de Seguridad Pública, se generaron grandes expectativas y entre la población se renovaron las esperanzas de un cambio sustancial.

En este sentido, el Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica, como política pública, representó desde su publicación y aprobación en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública, una de las propuestas más serias y mejor articuladas que se hayan propuesto para transformar y modernizar a la institución de policía tanto a nivel estatal como municipal, sobre todo al incorporar los MASC y la justicia restaurativa a los protocolos de actuación e intervención policial.

Precisamente este trabajo se propuso analizar los avances en el cumplimiento de los objetivos y metas propuestas por el MNPJC, en consideración de que por primera vez una política pública en la materia contemplaba métodos extrajudiciales

de solución de controversias, como la mediación y los procesos restaurativos. Los hallazgos que se han expuesto son evidencia de que se está a un lejos de que el modelo pueda consolidarse.

Se aprecia que no solo es un tema de recursos presupuestales, sino de voluntad política de parte de los servidores públicos que ocupan las posiciones más altas en la toma de decisiones, para dar a esta política pública la importancia que merece y colocarla como prioridad del Estado mexicano.

No se debe perder de vista que el Congreso de la Unión incurrió durante un largo período en omisión al no expedir la Ley General de Mecanismos de Solución de Conflictos, la cual finalmente se publicó en enero de 2024: y la Ley General de Justicia Cívica e Itinerante aún sigue esperando su turno, a pesar que existe un mandato expreso en la Constitución para que ambos cuerpos normativos se expedieran desde 2017.

Hoy nuestro país los cuerpos de policía mantienen un perfil más reactivo que proactivo, si bien se dispone de un modelo nacional y de protocolos de intervención novedosos debidamente protocolizados en el MNPyJC, que se pudieran adoptar para ir mejorando su imagen y la percepción negativa que mantienen entre la ciudadanía, lo cierto es que éstos han sido la mayor de las veces ignorados y se siguen privilegiando las formas y métodos tradicionales.

En octubre de 2024, inició su mandato la presidenta Claudia Sheinbaum Pardo, lo que implicó la continuidad del partido Morena en el poder, y por tanto de las principales políticas públicas iniciadas por su antecesor Andrés Manuel López Obrador. Esto puede permitir hacer ajustes a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública y dar un mayor impulso a la instrumentación del Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica, a efecto de que se creen juzgados y centros cívicos en MASC en todo el país, como estaba contemplado, de tal manera que se puedan atender los conflictos vecinales y comunitarios; evitar que escalen y sigan generando violencia y el debilitamiento del tejido social.

BIBLIOGRAFÍA

- Bautista Lara, J. (2009), Reforma policial para la seguridad ciudadana con justicia, equidad y derechos humanos, Revista IIDH, (50) p. 348 <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r25552.pdf>
- Bautista Vivanco, R. (2018), La implementación de un nuevo modelo policial de investigación, preventivo, proactivo, y comunitario, enfocado a la seguridad ciudadana, [Tesis para obtener el grado de Doctor en Derecho y Globalización]. Universidad Autónoma de Morelos, México
- Becerril Ruiz, D. y Reche Puertas, A. (2016), La Mediación Policial En Conflictos Familiares y de Pareja: Análisis de Los Acuerdos, Revista de Paz y Conflictos 9(2): 103–23.
- Castro-Jiménez, V. (2021), Generalidades de los mecanismos alternativos de solución de controversias, Revista de Investigaciones Universidad del Quindío, 33(S2), 213-218. <https://doi.org/10.33975/riuq.vol33nS2.453>
- Central de Justicia Cívica (1 de febrero de 2020), Introducción a la justicia cívica, <https://justicia-civica.org/introduccion-a-la-justicia-civica/>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Artículo 21. 5 de febrero de 1917. (México).
- Dammert, L., Magaloni, A., Rosas, M. y Ungar, M., (2012), El Nuevo Modelo de Policía en México, Centro de Investigación y Estudios en Seguridad, https://www.researchgate.net/publication/318652361_El_nuevo_modelo_de_policia_en_Mexico
- Diario Oficial de la Federación (16 de mayo de 2019), DECRETO por el que se aprueba la Estrategia Nacional de Seguridad Pública del Gobierno de la República, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560463&fecha=16/05/2019#gsc.tab=0
- Diario Oficial de la Federación (26 de enero de 2021), ANEXOS de los Acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública, aprobados en su Cuadragésima Sexta Sesión Ordinaria, celebrada el 21 de diciembre de 2020, publicados el 30 de diciembre de 2020. Modelo Nacional

- de Policía y Justicia Cívica, https://www.dof.gob.mx/2021/SSPC/SEGURIDADyPC_260121.pdf
- Fair, H. (2010), Una aproximación al pensamiento político de Michel Foucault, *Polis*, 6(1), 13-42. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-23332010000100002&lng=es&tlang=es
- Guillén Lasierra, F., (2015), Modelos de Policía y Seguridad [Tesis para obtener el grado de Doctor en Derecho Público y Filosofía Jurídico-Política. Universidad Autónoma de Barcelona]. Barcelona, TDX, <https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/291813/fgl1de1.pdf?sequence=1>
- Hernández Estévez, S. y López Durán, R. (2013). Técnicas de investigación jurídica, México, Oxford.
- Hernández, G., (2015), Transformaciones del Estado nacional e incidencia en los ámbitos de seguridad pública y justicia. Análisis de la política de seguridad en México 2006-2012, Política y Gobierno, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S018877422015000200008
- López Portillo Vargas, E. (2000), La policía en México: función política y reforma, Inseguridad Pública y Gobernabilidad Democrática: Retos para México y Estados Unidos, Smith Richardson Foundation, <https://pdba.georgetown.edu/Security/citizensecurity/mexico/evaluaciones/policia.pdf>
- Mesa Mejía, J. (2015). El concepto de seguridad. Un análisis a partir de los enfoques de la seguridad pública, la seguridad ciudadana y la seguridad humana, Secretaría de Seguridad, Alcaldía de Medellín & Centro de Análisis Político, Universidad EAFIT, https://www.researchgate.net/publication/320620164_El_concepto_de_seguridad_Un_analisis_a_partir_de_los_enfoques_de_la_seguridad_publica_la_seguridad_ciudadana_y_la_seguridad_humana
- Porte Petitt González, A. (2017), Policía en México. 75 años de su implementación. En O. Islas de González y S. García (Coord.), Evolución del sistema penal en México. Tres cuatros de siglo (pp. 161-176), México, INACIPE-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

- Portelli, S. (2010). *Les alternatives à la prison. Pouvoirs*, 135(4), 15-28. <https://doi.org/10.3917/pouv.135.0015>
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2014). Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano. Diagnóstico y propuestas, <https://www.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>
- Quintero Cordero, S. (2020). Seguridad ciudadana y participación de las comunidades en América Latina. Revista Científica General José María Córdova, 18(29), 5-24. <http://dx.doi.org/10.21830/19006586.561>
- Ramírez, D. (18 de julio de 2019), El incierto destino del Modelo Nacional de Policía, México Evalúa, Recuperado el 25 de junio de 2022 <https://www.mexicoevalua.org/incierto-destino-del-modelo-nacional-policia/>
- Reyes Santiago, J. (2025). La mediación policial como componente estratégico de la seguridad ciudadana del estado de Tabasco: perspectivas y realidades, México, UJAT.
- Sáenz López, E. (2016). Los rurales, la policía federal del general Porfirio Díaz, Antropología. Boletín oficial del Instituto Nacional de Antropología e Historia, (101), 28-38, <https://revistas.inah.gob.mx/index.php/antropologia/article/view/11187>
- Serrano Carreto, M. (2019), La estrategia de seguridad de AMLO ¿De la pacificación a la militarización?, Revista IUS, 13(44), 207-228, <https://doi.org/10.35487/rius.v13i44.2019.615>
- Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (2019), Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/542605/DOC_1._MODELO_NACIONAL_DE_POLIC_A_Y_JC.pdf
- Steele Garza, J. (2018), Mediación Policial. Un Protocolo de Prevención Del Delito y Cultura de Paz, Justicia, 23(34), 471-89, <https://doi.org/10.17081/just.23.34.3403>
- Tanner, E., Jo, S., y Lipsey, M., (2019), Factores de riesgo y crimen, En A. Forgüín y D. Gorgal (Comp.), Seguridad ciudadana. Lecturas fundamentales, CAF.