

# RETOS Y POSIBILIDADES DE LA CAPACITACIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN POLICIAL CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

Micaela Guzmán Jiménez  
José Manuel Vera Salinas  
(Coords.)



**Transdigital**  
editorial electrónica

# RETOS Y POSIBILIDADES DE LA CAPACITACIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN POLICIAL CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

*Micaela Guzmán Jiménez  
José Manuel Vera Salinas  
(Coords.)*

Título original: *Retos y posibilidades de la capacitación y profesionalización policial con perspectiva de género* / Coordinadores Micaela Guzmán Jiménez y José Manuel Vera Salinas. — Ciudad de Querétaro: Editorial Transdigital, 2022. — 155 páginas.

ISBN: 978-607-99594-4-9

DOI: <https://doi.org/10.56162/transdigitalb5>

Materia: 001.4 – Investigación. Tipo de Contenido: Ciencia y tecnología.

Clasificación thema: JNC - Educación para adultos, formación continua.

---

|                  |                           |          |     |         |     |
|------------------|---------------------------|----------|-----|---------|-----|
| Tipo de soporte: | libro digital descargable | Formato: | PDF | Tamaño: | 2Mb |
|------------------|---------------------------|----------|-----|---------|-----|

---



Este libro es una publicación de acceso abierto con los principios de Creative Commons Attribution 4.0 International License, que permite el uso, intercambio, adaptación, distribución y transmisión en cualquier medio o formato, siempre que dé el crédito apropiado al autor, origen y fuente del material gráfico. Si el uso del material gráfico excede el uso permitido por la normativa legal deberá tener permiso directamente del titular de los derechos de autor.

Primera edición 2022.

D. R. Micaela Guzmán Jiménez y José Manuel Vera Salinas.

Diseño editorial y de cubierta: Rosalba Palacios-Díaz.

Corrector de estilo: Alexandro Escudero-Nahón.

---

# Transdigital

editorial electrónica

D.R. Editorial Transdigital, 2022.

Sociedad de Investigación sobre Estudios Digitales, S.C.

Circuito Altos Juriquilla 1132. Condominio Atia. Colonia Altos Juriquilla. C.P. 76230, Juriquilla, Querétaro, México. Tel. (52) 442 301 32 38.

Contacto: [aescudero@editorial-transdigital.org](mailto:aescudero@editorial-transdigital.org)

[www.editorial-transdigital.org](http://www.editorial-transdigital.org)

Registro en el Padrón Nacional de Editores como agente editor Sociedad de Investigación sobre Estudios Digitales, S.C., con el Dígito Identificador 978-607-99594.

Sugerencia para la referencia del libro en APA 7ª edición:

Guzmán Jiménez, M., & Vera Salinas, J. M. (Coords.). (2022). *Retos y posibilidades de la capacitación y profesionalización policial con perspectiva de género*. Editorial Transdigital.  
<https://doi.org/10.56162/transdigitalb5>

## TABLA DE CONTENIDOS

|  |    |
|--|----|
| PRÓLOGO .....  | 6  |
| CAPÍTULO 1. La seguridad pública como derecho humano y su necesaria instrumentación con perspectiva de género. <i>Micaela Guzmán Jiménez, José Manuel Vera Salinas</i> .....   | 7  |
| CAPÍTULO 2. Necesidad de protocolos de actuación policial cuando las mujeres cometen delitos (el caso de Oaxaca). <i>Rafael Estrada Michel, Hector Manuel Guzmán Ruíz</i> .....  | 15 |
| CAPÍTULO 3. Derechos de las y los policías: ¿existen? <i>Rodolfo Basurto Carmona</i> .....   | 29 |
| CAPÍTULO 4. El mecanismo de alerta de violencia de género contra las mujeres en el estado de Oaxaca. <i>Gretha Jimena Vilchis Cordero</i> .....  | 40 |
| CAPÍTULO 5. La justicia transicional y la perspectiva de género. <i>Daniela Malpica Neri</i> ...   | 55 |
| CAPÍTULO 6. ¿La policía puede contribuir en la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres? Modelos alternativos de actuación policial: policía de proximidad y resolución de problemas. <i>Asael Nuche González</i> ..... | 65 |
| CAPÍTULO 7. Nuestro camino por delante: un discurso en favor de la policía, la mujer y la comunidad local. <i>Alexis Herrera</i> .....   | 81 |

|   |     |
|---|-----|
| CAPÍTULO 8. Policías en el “nuevo” sistema de justicia penal acusatorio: un balance a 10 años de la reforma, a 2 años de su implementación y la importancia de la inclusión de la perspectiva de género. <i>Ariana Ángeles García</i> ..... | 98  |
| CAPÍTULO 9. Retos y posibilidades de la capacitación policial con perspectiva de género. <i>José Alberto Guerrero Baena</i> .....   | 110 |
| CAPÍTULO 10. Buenas prácticas en materia del combate de la tortura: quién y cómo lo hacen. <i>Ernesto Cárdenas Villarello, Héctor Alberto Pérez Rivera</i> .....  | 126 |
| CAPÍTULO 11. La experiencia de la estrategia de profesionalización para servidores públicos de prevención social de la violencia y delincuencia. <i>Micaela Guzmán Jiménez, Rosa Lilia García Kavanagh</i> . .....                          | 145 |

## PRÓLOGO

El libro que tiene en sus manos, apreciable lector, es el resultado de una preocupación permanente por reflejar en la operación cotidiana de nuestras corporaciones policiales los elevados estándares en materia de derechos humanos que se contemplan en las Constituciones Federal y Estatal y en los tratados internacionales y que son el sustento de las políticas públicas del Gobierno del Estado en materia de seguridad pública.

La mejora continua en su aplicación pasa por un necesario análisis sobre las condiciones de posibilidad de la actuación policial, no desde un enfoque abstracto pensado desde un *deber ser* teórico, nítido en el papel, pero inviable en los hechos, sino de tomar en cuenta los tramos de oportunidad y las capacidades institucionales ya desplegadas en la formación y capacitación de los policías y en la ejecución de sus responsabilidades.

Es el policía el agente de transformación de la seguridad pública en México, y debe serlo a partir de una profunda convicción en que su actuar debe estar guiado por la perspectiva de género; no sólo para cumplir con el doble reto de observar políticas eficaces para la paz social a la vez que cuidar de los derechos individuales y colectivos, sino para hacerlo con especial atención de aquellos que se encuentran en situación de vulnerabilidad, como es el caso precisamente de las mujeres, que de manera recurrente a lo largo de la historia han sido víctimas de conductas delictivas por el hecho mismo de ser tales; condición de género a la que no se le ha asignado la importancia que debiera ni, en consecuencia, ha permeado, si se me permite la expresión, al *ADN* de la actuación policial.

Es este el ámbito en el que hay un importante margen de mejora por parte del conjunto de las instituciones de la nación mexicana para dar atención eficaz a los justos reclamos de justicia de la sociedad civil organizada, de ahí que el simposio *Retos y posibilidades de la capacitación y profesionalización policial con perspectiva de género*, realizado el pasado 10 de diciembre de 2018, de cuyas ponencias aquí se da cuenta, esté en la dirección correcta y tenga un impacto estratégico para que, de la mano de académicos de reconocido prestigio, integrantes de organizaciones no gubernamentales y operadores del nuevo sistema de justicia penal, se delineen e incorporen mecanismos focalizados para avanzar en esta impostergable materia de preocupación social que es también de una prioritaria atención en el quehacer público.

**José Manuel Vera Salinas**  
Secretario Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Oaxaca

# CAPÍTULO 1. LA SEGURIDAD PÚBLICA COMO DERECHO HUMANO Y SU NECESARIA INSTRUMENTACIÓN CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

Micaela Guzmán Jiménez<sup>1</sup>, José Manuel Vera Salinas<sup>2</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN

Los derechos humanos se han convertido en el eje de articulación de todas las políticas públicas en México, como resultado de la reforma al artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que, en su párrafo tercero, reza:

*Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a derechos humanos, en los términos que establezca la ley.*

Lo cual está en consonancia con lo dispuesto por el artículo 1º. de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, que refiere en su párrafo segundo que en la Entidad todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal, los tratados internacionales y en que el país sea parte, así como los previstos en la propia Constitución Oaxaqueña, de modo que “El poder público garantizará su protección”.

En ese orden de ideas, el tercer párrafo del mismo numeral establece que la interpretación de las normas relativas a derechos humanos

favorecerá en todo tiempo la protección más amplia de las personas sin que puedan exigirse condiciones o requisitos que no estén establecidos constitucional y legalmente, mientras que “Ninguna norma jurídica podrá restringir los derechos humanos ni sus garantías”.

Por último, el cuarto y último párrafo del numeral en comentario reitera el mandato del correlativo de la Constitución General ya citado estableciendo, además, que “Todas las autoridades están obligadas a que en sus determinaciones o resoluciones que pronuncien deben aplicar el control difuso, el control de constitucionalidad y el control de convencionalidad en materia de derechos humanos”.

De lo que se desprende que nuestro país se encuentra ya en consonancia con el movimiento internacional de cultura de derechos y que la entidad de Oaxaca, en particular, ha asumido una actitud de liderazgo en tanto ha establecido estándares de tutela de derechos fundamentales aún mucho más elevados, toda vez que impone deberes a las autoridades estatales para que de manera unilateral, esto es, sin que medie siquiera promoción de parte: a) garantizar su protección, b) aplicar las herramientas más avanzadas del constitucionalismo moderno para tal fin, esto es, la interpretación pro persona, el control de constitucionalidad y el de convencionalidad y c) la

<sup>1</sup> Docente de Estudios de Posgrado de la Universidad Regional del Sureste, Universidad Anáhuac y Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, Servicio Público Salud y Seguridad.

<sup>2</sup> Secretario Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Oaxaca.

Sugerencia para la referencia del capítulo del libro en APA 7ª edición:

## CAPÍTULO 1. LA SEGURIDAD PÚBLICA COMO DERECHO HUMANO Y SU NECESARIA INSTRUMENTACIÓN CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

Micaela Guzmán Jiménez, José Manuel Vera Salinas

prohibición expresa de que norma alguna restrinja los derechos y sus garantías.

Todo este abanico de opciones, desde luego, abarca lo relativo a la seguridad pública entendiéndolo no sólo como un servicio público consustancial a la existencia misma del Estado sino, ante todo, como un derecho fundamental. Abundar en su caracterización y en las implicaciones que de ello se desprende es la materia de las presentes reflexiones.

### 2. LA SEGURIDAD PÚBLICA COMO UN DERECHO HUMANO

Es un tópico establecido en la teoría constitucional que a lo largo de los siglos que han seguido a las revoluciones de corte liberal del siglo XVIII se han

sucedido diversas “generaciones de derechos” que han conllevado distintas caracterizaciones sobre lo que le era debido a las personas en cuanto tales y, en consecuencia, lo que le es exigido a los representantes del poder público, para transitar de derechos de primera generación orientados a un no hacer o respetar identificados como derechos civiles y políticos (primera generación)<sup>3</sup>, de hacer o de tipo prestacional, también conocidos como derechos sociales (segunda generación)<sup>4</sup> y de tercera generación o derechos difusos.<sup>5</sup>

Sin embargo, la seguridad pública no sería identificable con alguna de esas generaciones en sentido estricto sino más bien como perteneciente a la corriente de los *derechos útiles* derivados de la instrumentación de políticas públicas de contenido axiológico a la vez que programático,

---

<sup>3</sup> “Lo que hoy se llama primera generación de estos derechos nace con la modernidad en una atmósfera iluminista. Se configuran unos derechos individuales cuya característica es el ser derechos de defensa (Abwehrrechte), en los que el sujeto mantiene una actitud pasiva y cuya articulación jurídica se opera a través de la técnica de la policía administrativa. Con la erosión de la matriz individualista de los derechos del siglo XIX y el paso del Estado liberal de derecho al Estado social de derecho aparecerá la segunda generación de derechos (básicamente de carácter económico, social y cultural), los cuales se configuran como derechos de participación (Teilhaberechte), de carácter más colectivo y cuya articulación se operará a través de la técnica jurídico-administrativa del servicio público. En el momento presente se plantea la existencia de una tercera generación de derechos fundamentales. Las mutaciones tecnológicas, afirma Pérez Luño, han afectado las relaciones sociales: por una parte, ha surgido la preocupación por el suicidio colectivo debido a la destrucción de la naturaleza; por otra las nuevas tecnologías de la información han permitido por primera vez la comunicación planetaria, y plantean el riesgo de que nuestras actividades puedan ser expuestas al juicio universal permanente. Ruíz Miguel, Carlos, “La tercera generación de los derechos humanos”, en: Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), n. 72, abril-junio 1991, p. 302.

<sup>4</sup> “El sustrato genérico, pero indispensable para el arraigo de los derechos sociales en la cultura política y jurídica, es la idea de comunidad entre los hombres, de relaciones basadas en el amor, la amistad, el apoyo y la

cooperación. Sólo una concepción antropológica optimista, que considera a cada persona como un fin, aunque pueda ser al mismo tiempo realista es capaz de asumir la mentalidad que suponen, mientras que las premisas están en la base de puntos de vista autoritarios, de cosificación de las personas y de personificación de las cosas, de consideración de las personas como medios, de explotación, de interés propio y de egoísmo.” Peces-Barba Martínez, Gregorio, “Los derechos económicos, sociales y culturales: su génesis y concepto”, en: Derechos y libertades. Revista del Instituto Bartolomé de las Casas, febrero 1998, p. 17

<sup>5</sup> “La estrategia reivindicativa de los derechos humanos se presenta hoy con rasgos inequívocamente novedosos al polarizarse en temas tales como el derecho a la paz, los derechos de los consumidores, el derecho a la calidad de vida, o la libertad informática. En base a ello, se abre paso, con intensidad creciente, la convicción de que nos hallamos ante una tercera generación de derechos humanos complementadora de las fases anteriores, referidas a las libertades de signo individual y a los derechos económicos, sociales y culturales. De este modo, los derechos y libertades de la tercera generación se presentan como una respuesta al fenómeno de la denominada <<contaminación de las libertades>> (libertie’s pollution), término con el que algunos sectores de la teoría social anglosajona aluden a la erosión y degradación que aqueja a los derechos fundamentales ante determinados usos de las nuevas tecnologías.” Pérez Luño, Antonio Enrique, “Estado constitucional y derechos de la tercera generación!”, en: Anuario de Filosofía del derecho, n. XIV, 1997, p. 564.

## CAPÍTULO 1. LA SEGURIDAD PÚBLICA COMO DERECHO HUMANO Y SU NECESARIA INSTRUMENTACIÓN CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

Micaela Guzmán Jiménez, José Manuel Vera Salinas

como indica el tratadista William Guillermo Benítez López:

*[...] los nuevos roles y funciones del Estado han provocado que el derecho evolucione hacia un modelo “promocional” o de orientación sustantiva de los derechos hacia fines sustantivos y resultados prácticos, abandonando paulatinamente los resultados anteriores. Aparece entonces el llamado derecho útil o derecho regulativo que es la utilización del derecho como medio, orientado a la consecución de fines, y enriquecido por criterios de índole material (económicos, políticos, axiológicos, étnicos, técnicos, etc.) Si bien, este derecho útil o regulativo no es explícito frente a la realización de los derechos humanos, es obvio deducir que un derecho orientado al logro material de fines, valores e intereses sociales mediante políticas públicas no es otra cosa que un derecho que abre la perspectiva para posibilitar un enfoque de derechos humanos tal como hoy en día lo entendemos.<sup>6</sup>*

Es bajo esta óptica que tiene sentido que deben leerse los mandatos constitucionales relativos a la seguridad pública. Veamos.

El artículo 21 de la Constitución Federal, párrafo noveno, dispone que:

*La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los*

*delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.*

Lo cual, en el caso de Oaxaca encuentra su correlato en el diverso numeral que 21, párrafo octavo, de la Norma Fundamental Local, que dispone:

*La seguridad pública es una función a cargo del Estado y de los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y esta Constitución.*

De lo que se sigue el doble componente de los *derechos útiles*; una función para la realización de un fin, que pueden concretizarse en: políticas públicas para el goce de los derechos fundamentales de las personas, tales como la libertad, la propiedad, el libre tránsito, la integridad corporal y la propia vida.

La forma en que la seguridad pública se puede considerar un derecho humano, por sí mismo, es en la medida en que sea considerada una prerrogativa del gobernado para que, en

<sup>6</sup> Jiménez Benítez, W. “El enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas”, en: *Civilizar: Ciencias Sociales y Humanas*, n. 7, año 12, p. 33.

## CAPÍTULO 1. LA SEGURIDAD PÚBLICA COMO DERECHO HUMANO Y SU NECESARIA INSTRUMENTACIÓN CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

*Micaela Guzmán Jiménez, José Manuel Vera Salinas*

términos de lo dicho por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por medio de la intervención estatal se impidan “situaciones violentas o restrictivas de derechos”.<sup>7</sup>

De lo que se sigue que la seguridad pública es una obligación estatal directamente exigible por los gobernados no sólo como parte de los planes y programas de gobierno de las diversas administraciones sino, antes bien, directamente como una parte de la relación prestacional que vincula a las autoridades en la materia.

Ello es más evidente si se vincula con lo antes citado sobre los amplios alcances que las Cartas Magnas Federal y Oaxaqueña confieren, de un lado, a los derechos fundamentales y, del otro, a las correlativas obligaciones de las autoridades encargadas de su satisfacción.

En ese tenor, sería erróneo considerar a la seguridad pública como una especie del género seguridad jurídica, pues con ello nos situaríamos en la línea de entendimiento de los derechos subjetivos de primera generación alienando el contenido prestacional que le es intrínseco en tanto función estatal activa que, como servicio público, es de carácter permanente y, en consecuencia, dirigida al conjunto de la sociedad y a todos y cada uno de sus individuos (lo que inhibe que pueda considerarse como un derecho difuso ya que se actualiza determinadamente en cada persona sin importar su particular situación ante el acto de autoridad), en una doble vertiente:

para garantizar la conservación del disfrute de los bienes humanos básicos y para restituirlos tras su afectación por un acto transgresor.

Más aún, se advierte compatibilidad del *iter* que establecen los mandamientos constitucionales Federal y Estatal sobre el deber de prevenir, investigar y sancionar las violaciones a derechos humanos, que en la dimensión de seguridad pública se corresponden con las conductas delictivas que menoscaban tales derechos (entendiendo así violación no en la dimensión clásica y técnica como acto de autoridad sino amplia y horizontal de efectiva merma de derechos por acto de particulares).

Es así que, en síntesis, la configuración constitucional contemporánea hace que la seguridad pública no solamente sea un asunto de agenda electoral o programa político y, en consecuencia, reclamable en las urnas sino antes bien, una cuestión de derechos fundamentales que compele a cada persona en su relación de derecho individual con las autoridades.

Las líneas anteriores permiten entender por qué la conceptualización de la seguridad pública ha evolucionado hacia la más omnicomprendensiva de seguridad humana, definida como “la condición o estado caracterizado por la libertad ante amenazas dominantes sobre los derechos de las personas, sobre su tranquilidad e, incluso, sobre sus vidas”.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> “Seguridad pública. El ejercicio de esa función debe orientarse a prevenir situaciones violentas que impliquen restricciones de derechos, pero cuando resulte necesario, sólo deben restringirse los atinentes al caso”. Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, enero de 2011, p. 59, Tesis: P. LI/2010, Registro: 162998.

<sup>8</sup> Departamento Canadiense de Asuntos Externos y Comercio Internacional, *Human Security: Safety for People*, in a *Changing World*, Toronto, 1999. Sobre la caracterización de seguridad humana: “En el nuevo contexto internacional, ha venido creciendo desde principios de los años noventa el uso y la legitimidad de la expresión de seguridad humana, cuya primera consideración es que el objeto de la seguridad

### 3. LA SEGURIDAD PÚBLICA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

Es en esta concepción amplia de la seguridad pública tanto como derecho humano por sí mismo como dentro del horizonte de la seguridad humana, que la seguridad pública tiene un ámbito especialmente relevante en la salvaguarda de los grupos de atención prioritaria como lo son las mujeres ante el delito, ante el que se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad, ante la violencia de género.<sup>9</sup> Como lo expresa

*De la misma forma como se enfatiza la dimensión ciudadana de la seguridad, también se debe reconocer y enfatizar la dimensión de género de la violencia, la cual representa mucho más que las estadísticas de los hechos violentos por sexo [...] en el ámbito doméstico y fuera de él se considera y distingue la violencia de género. Marianne Braig sostiene que la perspectiva feminista no parte de la diferencia entre hombre y mujer, fundamentada en aspectos biológica y en prácticas violentas, derivadas de la misma, sino que debe entender lo específico de la violencia*

ya no es tanto el Estado como el individuo. De este modo, la protección del Estado como objetivo de la seguridad nacional que había predominado desde los tiempos de la Guerra Fría cohabita con una concepción individuo-céntrica que responde a las percepciones actuales sobre las amenazas a la seguridad y la naturaleza de los nuevos conflictos armados [...] Algunas voces optan por una visión reducida de la seguridad humana, que se engloba bajo el término freedom from fear –libertad frente al temor– y que se basa en la eliminación del uso de la fuerza y la violencia (y de la amenaza de su uso) de la vida diaria de las personas. Otra visión considera que, además, la seguridad humana debe caracterizarse por una concepción más amplia, resumida en la frase freedom from want –libertad ante la necesidad. Esta segunda acepción considera también las necesidades básicas del individuo en términos económicos, alimentarios, sociales, medioambientales y de salud. Los partidarios de esta concepción destacan la necesidad de establecer relaciones comerciales justas, luchar contra el repartimiento de la riqueza mundial desigual, combatir los regímenes políticos autoritarios o asegurar el cumplimiento de los estándares sociales y económicos mínimos, así como las libertades fundamentales. Bassedas Morillas, “Seguridad humana:

*entre hombres y mujeres –violencia sexualizada– como un problema social.*<sup>10</sup>

La vertiente de *derecho útil* posibilita operativizar con perspectiva de género la seguridad pública como derecho humano para afrontar de manera diferenciada la violencia que se ejerce contra las mujeres entendida no sólo en su componente individual sino desde su dimensión de problemática social que requiere, en consecuencia, un enfoque de política pública comprometida con su erradicación

Como atinadamente destaca Olga Lucía Obando Salazar, “En la formulación de políticas con enfoque de género se debe tener claro que no existe un componente de neutralidad ni el Estado ni las políticas son neutrales, en tanto éstas proyectan y reproducen las normas, los valores y tendencias vigentes de la sociedad en las cuales emergen, incluso las percepciones sobre las pertenencias de género”<sup>11</sup>

conceptos, experiencias y propuestas. Génesis y evolución de la expresión seguridad humana”, en: Revista CIBOD d’Afers Internacionals, n. 76, p. 49

<sup>9</sup> De acuerdo con el artículo 1 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”. Mientras que el artículo 6 de la Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de Género, define la violencia contra las mujeres como (fracción VI): “Cualquier acción u omisión, que por razón de género, tenga como resultado un daño físico, psicológico, sexual, económico, patrimonial o la muerte, tanto en el ámbito privado como público”.

<sup>10</sup> Massolo, Alejandra, “Género y seguridad ciudadana: el papel y reto de los gobiernos locales, en: *Revista de Estudios Centroamericanos (ECA)*, p. 646.

<sup>11</sup> Obando Salazar, Olga Lucía, “Una política pública de la mujer con perspectiva de género”, en: “Cuadernos de Administración, n. 36-37, enero-junio, 2007, p. 234.

## CAPÍTULO 1. LA SEGURIDAD PÚBLICA COMO DERECHO HUMANO Y SU NECESARIA INSTRUMENTACIÓN CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

*Micaela Guzmán Jiménez, José Manuel Vera Salinas*

Lo que se traduce en la necesidad de dar pasos hacia la explicitación del enfoque de género en la actuación de seguridad pública pues, lo contrario, se traduciría en una apariencia de neutralidad que invisibiliza y contribuye a perpetuar estereotipos y riesgos para la conservación de los derechos de las mujeres ante el delito.

En consecuencia, es con esta renovada óptica que podemos concatenar los derechos y deberes genéricos del espectro protector constitucional ya referido con el concepto de seguridad pública en su acepción de seguridad humana con perspectiva de género. Lo cual, queda aún más claro si se incorpora su correlato de índole convencional, establecido en la Convención Belem do Pará.

Por lo que hace a la dimensión de los derechos con los que conecta el derecho humano a la seguridad pública, se encuentran contenidos en el numeral 4 que, en la parte que interesa, son del tenor literal siguiente:

*Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros:*

- a. el derecho a que se respete su vida;*
- b. el derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral;*
- c. el derecho a la libertad y a la seguridad personales;*

*d. el derecho a no ser sometida a torturas;*

*e. el derecho a que se respete la dignidad inherente a su persona y que se proteja a su familia.*

Mientras que en el mismo ordenamiento de fuente internacional podemos identificar los deberes de las autoridades estatales en la materia:

### *Artículo 7*

*Los Estados Parte condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente:*

*a. abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar por que las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación;*

*b. actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer;*

*c. incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso;*

*d. adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad;*

## CAPÍTULO 1. LA SEGURIDAD PÚBLICA COMO DERECHO HUMANO Y SU NECESARIA INSTRUMENTACIÓN CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

*Micaela Guzmán Jiménez, José Manuel Vera Salinas*

*e. tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer;*

*f. establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos;*

[...]

*h. adoptar las disposiciones legislativas o de otra índole que sean necesarias para hacer efectiva esta Convención.*

### *Artículo 8*

*Los Estados Parte convienen en adoptar, en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas para:*

[...]

*c. fomentar la educación y capacitación del personal en la administración de justicia, policial y demás funcionarios encargados de la aplicación de la ley, así como del personal a cuyo cargo esté la aplicación de las políticas de prevención, sanción y eliminación de la violencia contra la mujer;*

[...]

*e. fomentar y apoyar programas de educación gubernamentales y del sector privado destinados a concientizar al público sobre los problemas relacionados con la violencia contra la mujer, los recursos legales y la reparación que corresponda;*

[...]

*h. garantizar la investigación y recopilación de estadísticas y demás información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra la mujer y de formular y aplicar los cambios que sean necesarios, y [...]*

A modo de conclusión debe señalarse que son estos catálogos, en suma, el núcleo duro de las políticas públicas, tanto en el ámbito de los derechos de las mujeres como de las obligaciones de las autoridades estatales, respecto de las que deben entenderse las acciones a desplegar en el ámbito de la seguridad pública como derecho humano con enfoque de perspectiva de género.

## CAPÍTULO 1. LA SEGURIDAD PÚBLICA COMO DERECHO HUMANO Y SU NECESARIA INSTRUMENTACIÓN CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

Micaela Guzmán Jiménez, José Manuel Vera Salinas

### FUENTES CONSULTADAS

#### Bibliografía

Departamento Canadiense de Asuntos Externos y Comercio Internacional, *Human Security: Safety for People, in a Changing World*, Toronto, 1999.

#### Hemerografía

Bassedas Morillas, “Seguridad humana: conceptos, experiencias y propuestas. Génesis y evolución de la expresión seguridad humana”, en: *Revista CIBOD d’Afers Internacionals*, n. 76.

Jiménez Benítez, W. “El enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas”, en: *Civilizar: Ciencias Sociales y Humanas*, n. 7, año 12.

Massolo, Alejandra, “Género y seguridad ciudadana: el papel y reto de los gobiernos locales”, en: *Revista de Estudios Centroamericanos (ECA)*.

Obando Salazar, Olga Lucía, “Una política pública de la mujer con perspectiva de género”, en: “Cuadernos de Administración”, n. 36-37, enero-junio, 2007.

Peces-Barba Martínez, Gregorio, “Los derechos económicos, sociales y culturales: su génesis y concepto”, en: *Derechos y libertades. Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, febrero 1998.

Pérez Luño, Antonio Enrique, “Estado constitucional y derechos de la tercera generación”, en: *Anuario de Filosofía del derecho*, n. XIV, 1997.

Ruíz Miguel, Carlos, “La tercera generación de los derechos humanos”, en: *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n. 72, abril-junio 1991.

#### Jurisprudencia

SEGURIDAD PÚBLICA. EL EJERCICIO DE ESA FUNCIÓN DEBE ORIENTARSE A PREVENIR SITUACIONES VIOLENTAS QUE IMPLIQUEN RESTRICCIONES DE DERECHOS, PERO CUANDO RESULTE NECESARIO, SÓLO DEBEN RESTRINGIRSE LOS ATINENTES AL CASO”. Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, enero de 2011, p. 59, Tesis: P. LI/2010, Registro: 162998.

## CAPÍTULO 2. NECESIDAD DE PROTOCOLOS DE ACTUACIÓN POLICIAL CUANDO LAS MUJERES COMETEN DELITOS (EL CASO DE OAXACA)

Rafael Estrada Michel<sup>12</sup>, Héctor Manuel Guzmán Ruíz<sup>13</sup>

### 1. REDEFINICIÓN DE LA ACTUACIÓN POLICIAL EN EL NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL

El nuevo sistema de justicia penal (NSJP), que entró en vigor de manera plena en todo el país en junio de 2016 es, sin duda, la transformación más importante en la historia procesal, no sólo en el ámbito que le es propio, sino de todo el sistema

jurídico, porque es la punta de lanza de una verdadera revolución hacia un paradigma de justicia adversarial que, eventualmente, habrá de comprender el resto de las materias,<sup>14</sup> destacadamente la civil<sup>15</sup>

<sup>12</sup> Director del Instituto de la Judicatura Federal.

<sup>13</sup> Profesor de la Universidad Panamericana.

<sup>14</sup> Reforma en materia laboral: el 30 de noviembre de 2012 se publicó en el D.O.F. La reforma a la Ley Federal del Trabajo, que en su artículo 685 establece que el proceso del derecho del trabajo será público, gratuito, inmediato, predominantemente oral y se iniciará a instancia de parte. Mientras que se el 24 de febrero de 2017 se publicó en el D.O.F la reforma constitucional en materia de justicia laboral, que instituye que la resolución de los conflictos laborales estará a cargo de tribunales laborales del PJF. y de los Estados (apartado A, fracción XX, primer párrafo, artículo 123) y que previamente a acudir a esta vía se deberá agotar el procedimiento de conciliación (segundo párrafo), previéndose la entrada en vigor de este esquema mediante las adecuaciones legislativas correspondientes al año siguiente de tal publicación (artículo segundo transitorio).

Reforma en materia mercantil: Reforma al Código de Comercio publicada en el D.O.F. el 27 de enero de 2011, entró en vigor al año siguiente de su publicación (artículo primero transitorio), introduciéndose un título relativo al “Juicio oral mercantil”, por cuantía inferior a 220 mil pesos, para posteriormente eliminarse esa restricción. Se publicó una nueva reforma en el D.O.F. el 25 de enero de 2017 para dotar de mayor operatividad a este juicio.

Reforma en materia civil: publicada en el D.O.F. 15 de septiembre de 2017. Establece oralidad para los juicios civiles (primer párrafo, artículo 16 Constitucional), facultando al Congreso de la Unión a expedir la legislación procesal única en materia civil y familiar (artículo 73, fracción XXX), estableciéndose un plazo de 180 días para la expedición de la misma.

<sup>15</sup> “Después de que se obtuvo la conquista de la oralidad en materia penal y a pesar de que aún no entraba en vigor de manera general la reforma de 2008, en noviembre de 2014 el Ejecutivo Federal en coordinación con el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y el Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) organizó foros para la discusión de los problemas de la impartición y administración de justicia que se denominaron Diálogos por la Justicia Cotidiana y con los que se buscaba la proposición de soluciones a dichos problemas. Como conclusión de los mencionados foros se impulsaron reformas que trajeran la oralidad a la justicia cotidiana, es decir a los procedimientos por los que se dirimen las controversias de materia familiar y civil, además de unificar la legislación de todas las Entidades Federativas y de la Federación en estas mismas materias para crear una legislación única con lo que se facilitaría la tramitación de los asuntos familiares y civiles por la unificación de las reglas que tiendan a minimizar las formalidades y agilicen la impartición de justicia. El 28 de abril del 2016, el Presidente de la República presentó dos iniciativas de reforma constitucional. La primera, para incluir la oralidad como regla técnica en los juicios del orden civil y familiar en el Congreso de la Unión y la segunda, con la intención de crear de un único cuerpo de reglas para la tramitación de los juicios civiles y familiares, con la finalidad de terminar con la insensibilidad que llegaba a existir por parte de los jueces al momento de dictar sus sentencias, pues por el tipo de materia y al no tener contacto directo con las partes se considera no existe un proceso justo.” SANCHEZ BARROSO, José Antonio. “Los juicios orales en materia civil”, en: *Oris Prudentia-Revista Mexicana de Justicias Orales*, año 1, núm. 1, enero-julio 2018, pp. 46-47.

Sugerencia para la referencia del capítulo del libro en APA 7ª edición:

## CAPÍTULO 2. NECESIDAD DE PROTOCOLOS DE ACTUACIÓN POLICIAL CUANDO LAS MUJERES COMETEN DELITOS (EL CASO DE OAXACA)

Rafael Estrada Michel, Héctor Manuel Guzmán Ruíz

y laboral,<sup>16</sup> con los matices y ajustes correspondientes.

En el nuevo esquema de justicia penal existen transformaciones sustantivas y procesales notables que buscan maximizar la transparencia y la eficiencia en la solución de los conflictos penales, de los que únicamente aludiré cinco aspectos que permiten contextualizar la profundidad de esta transformación.

Además del cambio de un esquema escrito basado en la integración de un expediente cuyo análisis sustentara la decisión a uno oral en el que las decisiones se toman en el momento en audiencia pública, o que toda la legislación procesal sea la misma para todo el país a través del Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), uno de los principales aspectos distintivos del nuevo sistema es el principio de *inmediación*<sup>17</sup> que garantiza la presencia permanente de un juez en la celebración de las

audiencias y que debe tomar la decisión en el momento, con lo que se ha desterrado la mala práctica de que fueran otros funcionarios judiciales los que tuvieran contacto directo con las partes e incidieran en (si no es que tomaran) la decisión sobre la cuestión materia del debate.

Un segundo rasgo especialmente relevante, consiste en que más que retributiva, se busca que la justicia penal sea, ante todo, *restaurativa*, esto es, que más allá de castigar al delincuente la solución del conflicto penal consista en la reparación del daño a la víctima. Cambio que no debe ser subestimado pues, por más sorprendente que pueda resultar a la mirada de las personas ajenas a la realidad penal, la reparación del daño no sólo no era una de las finalidades de la secuela penal (hasta el año 2000, en que se reformó la Constitución Federal para tal fin) sino que, ni siquiera, la víctima era parte en el proceso.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> “El 28 de abril de 2016, el Ejecutivo Federal, envió al Congreso de la Unión, dos Iniciativas de Decreto por las que se reforman diversas disposiciones de la Constitución General de la República (la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 2017), y de la Ley Federal del Trabajo; esta última contenía un nuevo proyecto de procedimiento laboral, el cual, lo que menos atendía era al principio de oralidad. Cabe señalar que este proyecto se quedó en el tintero del Congreso y la reforma no fue aprobada. Es por lo que, hasta ahora, los juicios laborales tienen su regulación en la Ley Federal del Trabajo reformada en noviembre de 2012.” RODRÍGUEZ VARGAS, Mario Alberto. “Los juicios orales en materia laboral”, en *Oris Prudentia-Revista Mexicana de Justicias Orales...* p. 61.

<sup>17</sup> Artículo 9, CNPP. “Principio de inmediación. Toda audiencia se desarrollará íntegramente en presencia del Órgano jurisdiccional, así como de las partes que deban intervenir en la misma, con las excepciones previstas en este Código. En ningún caso, el Órgano jurisdiccional podrá delegar en persona alguna la admisión, el desahogo o la valoración de las pruebas, ni la emisión y explicación de la sentencia respectiva.”

<sup>18</sup> “Si hacemos de la justicia retributiva el motor del sistema penal, nos encontraremos con un diseño procesal y un andamiaje institucional orientado preponderantemente a castigar al delincuente. La justicia penal queda condicionada

a un pensamiento lineal, a la solución de una ecuación sencilla, inequívoca e invariable: si se presenta una conducta punible, el Estado debe castigarla. Esta manera de entender el conflicto penal tiene varios presupuestos operativos que generan sus propias consecuencias [...] Aprecia el delito, ante todo, como una ofensa al orden establecido, la cual, más que ser resarcida ha de ser revertida, o sea, suprimida en lo que en ella ha habido de transgresión al poder público, que se autoconcibe como el guardián de los bienes y libertades de sus gobernados. En ese tenor, otro presupuesto estriba en que, en la medida en que se castiga al delincuente, se reafirma: a) la calidad del Estado como poseedor del monopolio exclusivo y legítimo de la violencia, b) la vigencia coactiva del ordenamiento jurídico desafiado por el delito y c) el proceso como la vía para aplicar el castigo. Como puede advertirse de lo antedicho, otro presupuesto radica en la definición de los actores que toman parte en la escena procesal: el Estado que a través de su fiscal busca restablecer el equilibrio social y el acusado que a través de su defensa busca librarse del castigo. De modo que la víctima, la que resiente directamente los estragos de la conducta en su ámbito vital, queda excluida del proceso: no tiene intervención activa en la secuela procesal, se limita a ser fuente de prueba a través de su testimonio o de la práctica en su persona de un examen pericial, o a ser un elemento formal del delito en su carácter de sujeto pasivo. En consecuencia, también queda fuera de los fines del proceso,

## CAPÍTULO 2. NECESIDAD DE PROTOCOLOS DE ACTUACIÓN POLICIAL CUANDO LAS MUJERES COMETEN DELITOS (EL CASO DE OAXACA)

Rafael Estrada Michel, Héctor Manuel Guzmán Ruíz

Un tercer aspecto toral del nuevo proceso penal consiste en que, mientras que en el anterior sistema la sentencia dictada en juicio era prácticamente el único camino de solución de la conflictiva, el nuevo sistema tiene un abanico amplio de posibilidades para atenderlo, en lo que se conoce como el bloque de *alternatividad*, compuesto tanto por mecanismos alternativos de solución de controversias<sup>19</sup> como por formas de solución anticipada,<sup>20</sup> con lo cual, el juicio, que antes era la regla general de conclusión es ahora excepción.

Un cuarto ámbito de cambio se encuentra en la diferenciación del alcance y efectos de los *medios de convicción* que se allegan al proceso, según la etapa procesal y su forma de obtención. En el anterior sistema las pruebas obtenidas por el Ministerio Público durante la averiguación previa servían no sólo para resolver la situación jurídica del indiciado y sustentar una eventual consignación sino que también eran la base para el dictado del auto de formal prisión y, más aun, para sustentar una condena; esto es, los medios obtenidos por el fiscal en franca desventaja procesal en la etapa de investigación (pues era juez

y parte, podía tener privado de la libertad a un sujeto mientras se allegaba de elementos probatorios en su contra) servían para decidir sobre la culpabilidad o inocencia en la decisión judicial de fondo, lo que resultaba especialmente crítico en un contexto como el mexicano en el que la gran mayoría de los casos procesados corresponden a delitos cometidos en flagrancia – y, en consecuencia, las pruebas generadas en ese contexto eran las preponderantes o, incluso, las únicas en el expediente del proceso.

En contrapartida, en el nuevo sistema de justicia penal se distingue entre datos, medios y pruebas,<sup>21</sup> con lo cual, en *etapa inicial* los elementos recabados por el fiscal en su sede únicamente sirven para que se vincule al imputado y, en su caso, para que se decida sobre la imposición de una medida cautelar mientras que en el plazo que el juzgador otorgue para la investigación complementaria, el fiscal debe obtener nuevos elementos de convicción que sustenten el avance del proceso a la *etapa intermedia*, en la que se debatirá si aquéllos son idóneos para ser tomados en cuenta en la *etapa de juicio* (como no sería el caso si se estableciera que fueron obtenidos violando

---

pues ni en la tramitación de éste ni en el pronunciamiento que llegue a emitirse se proveerá lo conducente para garantizar la atención que sea necesaria para el restablecimiento pleno de sus derechos y lo relativo a la reparación del daño.” Aguilar Morales, Luis María. “Reforma constitucional en materia penal de 2008. Antecedentes, objetivos y ejes rectores”, en: Reforma Penal 2008-2016. El Sistema Penal Acusatorio en México, Gómez, Arely (coord.), México, INACIPE, 2016, pp. 28-29.

<sup>19</sup> Artículo 3, Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias: “Glosario. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

[...]

IX. Mecanismos Alternativos: La mediación, la conciliación y la junta restaurativa;”

<sup>20</sup> Artículo 184, del CNPP. “Soluciones alternas  
Son formas de solución alterna del procedimiento:  
El acuerdo reparatorio, y  
La suspensión condicional del proceso.”

Artículo 185, CNPP. “Formas de terminación anticipada del proceso. El procedimiento abreviado será

considerado una forma de terminación anticipada del proceso.”

<sup>21</sup> Artículo 261, CNPP, “Datos de prueba, medios de prueba y pruebas

El dato de prueba es la referencia al contenido de un determinado medio de convicción aún no desahogado ante el Órgano jurisdiccional, que se advierta idóneo y pertinente para establecer razonablemente la existencia de un hecho delictivo y la probable participación del imputado.

Los medios o elementos de prueba son toda fuente de información que permite reconstruir los hechos, respetando las formalidades procedimentales previstas para cada uno de ellos.

Se denomina prueba a todo conocimiento cierto o probable sobre un hecho, que ingresando al proceso como medio de prueba en una audiencia y desahogada bajo los principios de inmediación y contradicción, sirve al Tribunal de enjuiciamiento como elemento de juicio para llegar a una conclusión cierta sobre los hechos materia de la acusación.”

## CAPÍTULO 2. NECESIDAD DE PROTOCOLOS DE ACTUACIÓN POLICIAL CUANDO LAS MUJERES COMETEN DELITOS (EL CASO DE OAXACA)

Rafael Estrada Michel, Héctor Manuel Guzmán Ruíz

derechos humanos, por ejemplo). Es sólo en esta última, en el juicio, en la que realmente se genera la prueba, en sentido estricto (mediante su desahogo oral), esto es, el elemento de convicción que habrá de servir para condenar o absolver.

El quinto aspecto que es, sin lugar a dudas, de la misma envergadura de los antes mencionados, consiste en la *redefinición del policía*.<sup>22</sup> a) como sujeto procesal; b) en las implicaciones de su actuación para la toma de decisiones en las diversas etapas del proceso y c) en su rol investigador.

Todo lo cual, incide en que, al menos en el terreno del deber ser, los policías hayan pasado de ser meros “gatillos” de la acción penal al actuar como aprehensores en la detención en flagrancia (policías preventivos) o como asistentes y personeros del fiscal (policías ministeriales), a ser protagonistas de la investigación de los delitos, mediante las figuras del *primer respondiente*,<sup>23</sup> *policía con facultades para procesar*<sup>24</sup> y del *policía especializado en la investigación de los delitos*.<sup>25</sup>

### 1.1. El Policía como sujeto procesal

El CNPP por primera vez hace el reconocimiento del policía como “sujeto procesal”,<sup>26</sup> de tal modo que ahora se explicita que

<sup>22</sup> Incluso el CNPP ahora aporta una definición legal del mismo, en su artículo 3, fracción XI: “Policía: Los cuerpos de Policía especializados en la investigación de delitos del fuero federal o del fuero común, así como los cuerpos de seguridad pública de los fueros federal o común, que en el ámbito de sus respectivas competencias actúan todos bajo el mando y la conducción del Ministerio Público para efectos de la investigación, en términos de lo que disponen la Constitución, este Código y demás disposiciones aplicables”.

<sup>23</sup> “Personal de las instituciones de seguridad pública (instituciones policiales, de procuración de justicia, del sistema penitenciario y dependencias encargadas de la seguridad pública a nivel federal, local y municipal) que sin perjuicio de la división o especialización a la que pertenezca, asume la función de intervenir primero ante un hecho

al igual que la víctima, el imputado, el defensor, el fiscal o el juzgador, es un personaje que tiene incidencia directa en la definición del resultado final de la controversia (a diferencia del anterior sistema en el que únicamente se reconocía a las partes y al juez como participantes del “drama penal”).

Rol procesal que conlleva que en el CNPP se establezcan expresamente obligaciones a cargo de la policía –que en su mayoría están en consonancia con el contenido del artículo 77 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública a que se hace referencia a continuación– considerándose en el artículo 132 de ese código, entre ellas: la realización de revisiones y otros actos de investigación (fracción VII), entrevistar a las personas que pudieran aportar algún elemento a la investigación (fracción X) y requerir a las autoridades competentes y solicitar a las personas físicas o morales, informes y documentos para fines de la investigación (fracción XI).

### 1.2. Implicaciones de la actuación policial en las diversas etapas del proceso

El correcto desempeño de la labor policial es un insumo determinante para el desarrollo de todas las etapas de la secuela penal: en la audiencia

problemente constitutivo de delito, conforme a la normatividad aplicable.” COMISIÓN NACIONAL DE SEGURIDAD, *Primer respondiente. Protocolo Nacional de Actuación*, 2017, p. 21.

<sup>24</sup> Personal perteneciente a las instituciones policiales y de procuración de justicia, especializado en el procesamiento de los indicios, evidencias, objetos, instrumentos o productos del hecho delictivo” Ídem.

<sup>25</sup> “Personal perteneciente a las unidades de investigación de los delitos, de las instituciones de procuración de justicia o bien, de las instituciones policiales” *Ibid.*, p. 22.

<sup>26</sup> Artículo 105, CNPP, “Son sujetos en el procedimiento penal [...] VI. La policía;”

inicial<sup>27</sup> sirve para articular la teoría del caso de la fiscalía, puesto que se basa en la versión de los hechos que los policías aprehensores refieren en el informe policial homologado, en el que además de precisar los pormenores de su actuación para la detención de una persona (en un contexto de flagrancia) dan cuenta por igual de los actos de investigación que hubieren desplegado, como la realización de entrevistas, momento procesal en el que se analiza la corrección de su actuar para corroborar o no la legalidad de la detención (evaluando si se actualizaron o no los supuestos de flagrancia, si se justificó el nivel de contacto aplicado en un control preventivo, si la puesta a disposición fue inmediata, etcétera).

En la audiencia intermedia es materia de análisis si la actuación policial generó algún tipo de vicio que excluya un medio de prueba para ser desahogado en juicio (por ejemplo, que un objeto incriminante haya sido obtenido mediante tortura o en el intervalo de una dilación indebida en la puesta a disposición). Mientras que en la audiencia de juicio, es el testimonio del policía el que contribuye de manera directa a sustentar o no una condena, al tener que referir al juez, en presencia de las partes y mediante su interrogatorio cruzado, los pormenores de su actuación y cómo es que ella acredita los extremos de la acusación, lo que no sucederá, por ejemplo, si su testimonio es titubeante, contradictorio o incongruente.

### 1.3. Facultades de investigación

Este aspecto es el toral para los efectos de este trabajo, como se hace evidente más adelante.

El artículo 77 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece una serie de atribuciones que inciden directamente en el resultado de las investigación, específicamente: en cuanto a recibir las denuncias sobre hechos que puedan ser constitutivos de delitos (fracción I); constar la veracidad de los datos aportados en informaciones anónimas mediante los actos de investigación (fracción II); practicar las diligencias necesarias que permitan el esclarecimiento de los hechos que la ley señale como delito y la identidad de quien lo cometió o participó en su comisión, bajo el mando y conducción del Ministerio Público (fracción III); registrar de inmediato la detención en términos de las disposiciones aplicables (fracción VI); preservar el lugar de los hechos o del hallazgo y en general, realizar todos los actos necesarios para garantizar la integridad de los indicios (fracción VIII); dejar registro de todas las actuaciones que se realicen durante la investigación de los delitos, utilizando al efecto cualquier medio que permita garantizar que la información recabada sea completa, íntegra y exacta (fracción X) y emitir los informes, partes policiales (fracción XI).

A mayor abundamiento, una radiografía sobre las facultades policiales que inciden en la investigación de los delitos comprende otras atribuciones establecidas en el CNPP: el deber de realizar diligencias urgentes que se requieran y comunicarlas al fiscal (artículo 224, segundo

---

<sup>27</sup> Artículo 307, CNPP, “Audiencia inicial. En la audiencia inicial se informarán al imputado sus derechos constitucionales y legales, si no se le hubiese informado de los mismos con anterioridad, se realizará el control de legalidad

de la detención si correspondiere, se formulará la imputación, se dará la oportunidad de declarar al imputado, se resolverá sobre las solicitudes de vinculación a proceso y medidas cautelares y se definirá el plazo para el cierre de la investigación.”

párrafo); efectuar la inspección de personas y posesiones (artículo 268), practicar revisiones corporales (artículo 269, primer párrafo),<sup>28</sup> solicitar al juez la toma de muestras (artículo 270, primer párrafo), disponer la realización de peritajes (artículo 272) y registrar la intervención de comunicaciones privadas (artículo 297).

Con todo lo cual, queda meridianamente de manifiesto que ya sea en su rol preventivo de primer respondiente (asociado a la flagrancia), con facultades para procesar (referido a la cadena de custodia) o netamente de investigación (para realizar actividades bajo la conducción del fiscal, que se prolongan en el tiempo mucho más allá de la flagrancia), *el rol del policial en el nuevo sistema de justicia penal es determinante para producir información probatoria que se allegue al proceso* que permita el “esclarecimiento del hecho que la ley señala como delito, así como la identificación de quien lo cometió o participó en su comisión” (segundo párrafo del artículo 212, CNPP).

Con lo cual, insistiendo en lo ya esbozado previamente, el policía no es más en el diseño normativo un “gatillo procesal”, un funcionario desapercibido que activa automáticamente funciones una vez que es detonado, cumpliendo un rol subordinado de tareas secundarias efectuables de manera más o menos mecánica siempre atendiendo al fiscal, que era el gran protagonista para la investigación de los delitos, no sólo por la conducción de las investigaciones (rol que conserva) sino porque era él quien directamente debía realizar o dar fe de la

realización de prácticamente todos los actos de investigación.<sup>29</sup>

## 2. AVANCES EN EL ROL DE LA POLICÍA COMO COMPONENTE ACTIVO DE LA INVESTIGACIÓN PARA PARA VISIBILIZAR Y ATENDER LOS VINCULADOS CON VIOLENCIA DE GÉNERO

El ejercicio de este nuevo perfil investigativo, más activo y determinante para el establecimiento de hechos posiblemente constitutivos de delito y de quienes pudieran ser sus responsables, hace que cobren pleno sentido las directrices establecidas en diversos protocolos de actuación policial en contextos de violencia de género. O sea, la actuación policial, a la que se le asignan deberes oficiosos, contribuye a garantizar el *respeto a la dignidad personal* y a *visibilizar, atender e investigar* situaciones de vulnerabilidad de las mujeres en un contexto posiblemente delictivo que, no necesariamente se aprecie, así como tal, sea por la mecánica de los hechos o por las posibilidades de denuncia de la víctima.

En el caso específico del Estado de Oaxaca, encontramos dos ejemplos meridianamente claros de ello, correlativos a la situación de violencia en la Entidad, que, desde luego, antes que excepcional es más bien propia del conjunto del país.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> Cabe destacar que el segundo párrafo de este numeral explicita que: “En los casos de delitos que impliquen violencia contra las mujeres, en los términos de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la inspección corporal deberá ser llevada a cabo en pleno cumplimiento del consentimiento informado de la víctima y con respeto de sus derechos”, lo que es relevante, como se ve a continuación, respecto de la visibilización de la

actuación diferenciada de la policía cuando las mujeres son sujetos pasivos del delito.

<sup>29</sup> En ese tenor, véanse, por ejemplo, los artículos 2, 3 y 4 del Código Federal de Procedimientos Penales, que regía el proceso penal del esquema previo al nuevo sistema de justicia penal.

<sup>30</sup> “En Oaxaca, según la ENDIREH 2011, de las 844 680 mujeres casadas o unidas, 364 084 han sufrido violencia

## CAPÍTULO 2. NECESIDAD DE PROTOCOLOS DE ACTUACIÓN POLICIAL CUANDO LAS MUJERES COMETEN DELITOS (EL CASO DE OAXACA)

Rafael Estrada Michel, Héctor Manuel Guzmán Ruíz

El *Protocolo de Actuación Ministerial, Pericial y Policial en el delito de feminicidio para el Estado de Oaxaca*<sup>31</sup> impone deberes expresos vinculados con la dignidad de la víctima, por ejemplo (en el apartado de “diligencias previas al inicio de la indagatoria”) “la prohibición de fotografiar o videograbar el cuerpo de la víctima, tomándose todas las medidas para evitarlo, salvo para efectos periciales” o de “abstenerse de [...] utilizar términos peyorativos, denostativos, discriminatorios o de descalificación sobre la víctima” (fracción XI, del apartado de “Lineamientos generales de la investigación posterior a las actuaciones realizadas en el lugar de los hechos o del hallazgo”).

Mientras que también contempla deberes investigativos a cargo de la policía: “bajo su más estricta responsabilidad, de preservar el lugar de los hechos o del hallazgo” (mismo apartado), de “tomar nota de las características del lugar, de la víctima, de los objetos, armas o vehículos encontrados en el lugar [...] de cualquier indicio que considere importante”; también “hará una búsqueda de testigos en el lugar y tomará nota de comentarios que pudiera obtener y que se relacionen con el hecho, así como nombre y domicilio de la persona que aportó dicha información” (fracción VIII, del apartado denominado “Diligencias a practicar por la Agencia Estatal de Investigaciones”); así como determinar “la posible entrada, recorrido, escondite, ruta o salida de los autores o partícipes” (fracción XII, mismo apartado), realizar un

---

por parte de su pareja a lo largo de su relación, lo que equivale al 43.1% de las mujeres. Esta cifra es muy similar a la del nivel nacional (44.9%) [...] En Oaxaca [...] casi 67% mil han sufrido violencia extrema, que representa el 18.3 por ciento [...] a 50.9% de ellas las han pateado, amarrado, tratado de ahorcar o asfixiar, agredido con cuchillo o navaja o disparado con un arma; fueron obligadas a tener relaciones sexuales; asimismo, 29.1% han tenido que recibir atención médica o psicológica, hospitalizarse u operarse; por su parte, una de cada cinco, ha sufrido cortadas, quemaduras, pérdida de

“análisis de los datos recabados a través de las entrevistas y formulará diversas líneas de investigación al respecto” (fracción XIII).

En el mismo tenor, el diverso *Protocolo de Actuación Policial en Materia de Violencia de Género para el Estado de Oaxaca*,<sup>32</sup> más genérico en cuanto a los delitos y más exhaustivo en la descripción de los deberes policiales, tiene la gran virtud, de inicio, de reconocer en el apartado de “Alcances” de este instrumento, que:

*En numerosas ocasiones, el primer acercamiento de las mujeres víctimas de estas conductas con sistemas de protección, de seguimiento de casos, de prevención inclusive, ha venido desarrollándose de forma empírica por parte de los elementos de las Instituciones Policiales, quienes se apoyan en su buena voluntad y en la certeza de que tienen una obligación del cumplimiento de su deber como integrantes de las Instituciones Policiales, aun cuando desconocen la especificidad de ésta; esto desde luego, con las consecuencias legales que conlleva no contar con un protocolo de actuación que rija y enmarque una actuación de este tipo de casos y permita que quienes vivan estas situaciones, sean protegidas adecuadamente, poniendo a salvo sus derechos en todo momento, y que por otro lado, las evidencias, los datos, las testimoniales, y todos aquellos elementos que constituyen fortalezas en un proceso judicial, queden a salvo.*

De ahí que en este protocolo se establezca que *La labor de los Elementos de Policía en los casos*

dientes, abortos, fracturas, inmovilidad de alguna parte de su cuerpo o el fallecimiento de algún integrante del hogar.” Fundar, Centro de Análisis e Investigación, Justicia sin perspectiva. Violencia contra las mujeres en el nuevo sistema de justicia penal en Oaxaca, México, 2016, p. 13.

<sup>31</sup> Publicado en el Periódico Oficial del Estado el 6 de julio de 2013.

<sup>32</sup> Publicado en el Periódico Oficial del Estado el 22 de noviembre de 2014.

## CAPÍTULO 2. NECESIDAD DE PROTOCOLOS DE ACTUACIÓN POLICIAL CUANDO LAS MUJERES COMETEN DELITOS (EL CASO DE OAXACA)

Rafael Estrada Michel, Héctor Manuel Guzmán Ruíz

de violencia de género se manifiesta en cinco vertientes: 1. Detección<sup>33</sup> 2. Identificación<sup>34</sup> 3. Intervención<sup>35</sup> 4. Protección<sup>36</sup> 5. Prevención<sup>37</sup> (apartado de “Descripción del procedimiento”), pormenorizando en sendos capítulos las acciones que deben desplegar los uniformados.<sup>38</sup>

Para efectos de este trabajo, más enfocado en las tareas de investigación desplegadas por la policía, destacan dentro de las labores de “detección” de la violencia de género las relativas a: “Facilitar la obtención de pruebas que faciliten procesos judiciales en caso de que se accionen por parte de las víctimas” (segundo párrafo, punto 3, del capítulo respectivo) y estructurar un “esquema de información” mediante un registro que refleje: lugares en los que se han denunciado eventos de violencia de género, ubicación, tipo de violencia y origen de la información (denuncias, puestas a disposición, etcétera); personas que han referido previamente situaciones de violencia de género, como víctimas, testigos, víctimas secundarias, responsables de centros de atención, organizaciones no gubernamentales, etcétera (quinto párrafo, mismo capítulo).

Adicionalmente, destaca que “La actividad de detectar la violencia de género por parte de los Elementos de Policía, se desplegará en dos grandes vertientes”, relativas a “1. Observar permanentemente el entorno en el cual desempeñan su labor, analizar lo que observan, captar información y evaluar factores de riesgo” así como “2. Evaluar conductas de personas que pueden ser víctimas o agresores, estar alerta e intervenir” (sexto párrafo, mismo capítulo).

Mientras que las labores de “identificación” demandan que el policía “al recibir el reporte de un evento y entrar en contacto con los hechos esté en condiciones de hacer un cruce entre las características de los mismos, con las conductas encuadradas en la legislación como violencia de género” (tercer párrafo del capítulo correspondiente). Para lo cual, se debe elaborar un informe “que deberá contener además de los datos de la víctima o víctimas, tiempo, lugar, forma y circunstancias del evento de violencia, antecedentes si los hubiera, o si están registrados y la evaluación del riesgo en que se encuentra la mujer” (octavo párrafo, mismo capítulo).

<sup>33</sup> “El objetivo es conocer la problemática y características del entorno social que permiten reconocer a las víctimas de violencia de género” (primer párrafo del capítulo “Detección”).

<sup>34</sup> “El objeto es encuadrar, de acuerdo a la Ley de la materia, el tipo y/o modalidad de la violencia encontrada en las mujeres víctimas y su entorno social, a través del reconocimiento sistemático de la situación, la forma en que la víctima es violentada y su impacto, a fin de proceder con acciones de intervención y atención” (primer párrafo del capítulo “Identificación”).

<sup>35</sup> “El objetivo es actuar en los momentos de crisis con enfoque de género, basándose en los principios de legalidad, seguridad y justicia hacia las víctimas, a través del acompañamiento emocional que permita conocer y valorar su situación, sus necesidades más urgentes, así como priorizar sus decisiones, proporcionándole apoyo e información. La violencia de género implica situaciones que no deben ser banalizadas o naturalizadas, mucho menos por la autoridad

policial, es necesario que se considere que sus consecuencias no deben ser fatales, y que la actuación policial debe ser consecuente con los efectos que puede producir” (primer párrafo del capítulo “Intervención”).

<sup>36</sup> “La protección en los casos de violencia de género tiene como objetivo preservar la integridad física de la víctima, de sus hijas e hijos, así como sus derechos mediante la aplicación de medidas destinadas a proporcionarle seguridad y tiempo para tomar sus decisiones” (segundo párrafo del capítulo “Protección”).

<sup>37</sup> “Su objeto es neutralizar factores para evitar la violencia de género” (primer párrafo del capítulo “Prevención”).

<sup>38</sup> Esquema de actuación coincidente con el *Protocolo de actuación Policial en Materia de Violencia de Género* emitido por la Secretaría de Seguridad Pública Federal en 2010. Al respecto, véase su página 24.

## CAPÍTULO 2. NECESIDAD DE PROTOCOLOS DE ACTUACIÓN POLICIAL CUANDO LAS MUJERES COMETEN DELITOS (EL CASO DE OAXACA)

Rafael Estrada Michel, Héctor Manuel Guzmán Ruíz

Por último, cabe destacar que, aun cuando no se acota a ellos, ciertamente en el escenario de la “intervención” policial únicamente se hace referencia expresa a “los casos de violencia doméstica” para prevenir cuando se detecta a tiempo, proteger cuando se denuncia o reporta, proporcionar seguridad a las víctimas y prevenir la comisión de delitos (tercer párrafo del respectivo capítulo).

Todo lo cual, nuestra cómo está en su ámbito de posibilidad que los agentes policiales *unilateralmente en el ejercicio de las potestades que les son propias* (esto es, sin necesidad de que sean instruidos *ex ante* o de que lo realicen bajo la supervisión del fiscal *ex post*) desplegar un variado e importante catálogo de acciones que permiten hacer evidentes y documentar, para efectos probatorios, contextos delictivos en los que el género es una cuestión relevante para la existencia misma del delito; y hacerlo de primera mano, en tanto primeros respondientes que se encuentran con indicios inmediatos asociados a la flagrancia que, por su propia naturaleza circunstancial se desvanecen (y el consecuente deber de garantizar su integridad a través de una debida cadena de custodia) o como policías de investigación que prefiguran las posibles líneas para la teoría del caso de la fiscalía.

Así, como conclusión de lo desarrollado en este apartado podemos decir que *es trascendental la debida labor policial para allegar las evidencias de los delitos en los que las mujeres son víctima de violencia de género*. Máxime si se toma en cuenta la interrelación eslabonada de los componentes del NSJP: la actuación policial genera los insumos para configurar los *datos de prueba* para la teoría del caso que permita vincular a un imputado, para que los *medios de prueba* que se derivaron con motivo de aquélla se incorporen a juicio y, eventualmente,

para que su testimonio genere *prueba* de cargo en la audiencia de juicio; de ahí que tal actuación policial también sea clave para que el juez sustente sus respectivos fallos en delitos de violencia de género.

Queda pendiente que ejercicios posteriores de este tipo de protocolos puedan también brindar luces operativas a los policías sobre escenarios diversos a los “típicos” de violencia de género (como feminicidio, violencia familiar, delitos sexuales) para hacerlos evidentes, prevenirlos y contrarrestarlos (por ejemplo, respecto de un delito tan común como lo es el robo, que en su descripción típica no incluye aspectos de género o de índole sexual).

### 3. NECESIDAD DE VISIBILIZAR Y ATENDER MEDIANTE PROTOCOLOS DE ACTUACIÓN POLICIAL EL “ROL ACTIVO” DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES CUANDO ESTÁN INVOLUCRADAS EN LA COMISIÓN DE DELITOS (CUANDO LAS MUJERES COMETEN DELITOS TAMBIÉN HAY UNA ESCENA DE LOS HECHOS DE VIOLENCIA DE GÉNERO)

No obstante, los notables avances destacados recién, debe quedar señalado con el suficiente énfasis que la actuación policial en materia de violencia de género se ha visto reducida a los contextos delictivos en los que las mujeres son el sujeto pasivo del delito.

Si bien ello nunca debe obviarse ni infravalorarse, la actuación policial con

## CAPÍTULO 2. NECESIDAD DE PROTOCOLOS DE ACTUACIÓN POLICIAL CUANDO LAS MUJERES COMETEN DELITOS (EL CASO DE OAXACA)

Rafael Estrada Michel, Héctor Manuel Guzmán Ruíz

perspectiva de género, no obstante, debe incorporar también el supuesto también recurrente en su labor cotidiana (aunque tal vez, con menor incidencia), de cuando son las mujeres los sujetos activos del delito, esto es, las perpetradoras.

Ello es así, por una exigencia de:

1. *Congruencia lógica*: si pueden ser y son pasivos, también pueden ser y son activos
2. *De aplicabilidad de los mismos principios constitucionales*: los deberes del artículo primero, párrafo tercero, en relación con el artículo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que imponen el deber activo de promover y proteger los derechos de las mujeres en nuestro país no hacen distinción para el escenario en el que las mujeres sufren el delito de cuando lo cometen;
3. *Evitar incurrir en estereotipos de género*: que las mujeres sólo pueden ser víctimas por una “condición de debilidad”:

<sup>39</sup> “Es bien sabido que distintos factores extraleales influyen en un veredicto. Entre otros, destacan la publicidad previa del caso, el atractivo, la edad, la etnia o el sexo de los implicados. La investigación ha puesto en evidencia que los estereotipos influyen en la percepción de la mujer [...] La imagen social y estereotípica de las mujeres (p. ej., más débiles, víctimas objetivo, más creíbles y maternas) también ha jugado en contra de la aceptación de su papel como agresoras (Embry y Lyons, 2012). Al efecto que se ha dado históricamente al tratar de forma diferente a la mujer delincuente se le ha denominado caballerosidad, aunque también se ha considerado sexismo benevolente, paternalismo o incluso patriarcado (Franklin y Fearn, 2008). En esencia, las mujeres que se ajustan al estereotipo son tratadas de forma benévola mientras que las que se distancian son castigadas de forma más grave.” LOINAZ, Ismael. “Mujeres delincuentes violentas”, en *Psychosocial Intervention*, n. 23, 2014, p. 188.

<sup>40</sup> Que se presenta cuando “una norma o política pública que no contempla una distinción, restricción o exclusión explícita genera un efecto discriminatorio en una persona, por el lugar que ocupa en el orden social o en tanto perteneciente a determinado grupo social –con el consecuente

4. *Inhibir sesgos*: que la violencia de género, aun cuando se encuentra extendida transversalmente en los diversos contextos y dinámicas sociales, en la dimensión ilícita de las relaciones humanas, no obstante, aquélla únicamente se presenta cuando las mujeres son las que recienten el delito mas no cuando participan de él, con lo que existiría un sesgo de base en tal apreciación;<sup>39</sup>
5. *Evitar que las instituciones policiales pudieran incurrir en una discriminación indirecta*:<sup>40</sup> que teniendo el deber de diferenciar los contextos en los que únicamente los sujetos activos son hombres de aquellos en los que las mujeres también participan con ese carácter, se proceda indiferenciadamente.<sup>41</sup>

Es este último aspecto el que debe llamar especialmente la atención: que la policía cuando actúa sin hacer esa distinción deja de hacer uso de las amplias facultades de investigación reseñadas, con lo cual, se omite recabar la información probatoria (indicios, entrevistas, líneas de investigación, etcétera) que permitiría *visibilizar*,

menoscabo o anulación del reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos o libertades fundamentales.” “Discriminación indirecta. Su determinación requiere de un estudio sobre la existencia de factores estructurales o contextuales”. PLENO, SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Décima Época, Gaceta del Seminario Judicial de la Federación Libro 34, septiembre de 2016, tomo I, p. 254, número de tesis: VII/2016 (10a.), número de registro: 2012596.

<sup>41</sup> Cabe destacar que en otros protocolos de actuación policial del Estado de Oaxaca no existe tratamiento diferenciado entre hombres y mujeres, como es el caso del “*Protocolo de Actuación Policial para el uso legítimo de la fuerza por integrantes de las Instituciones Policiales de la Secretaría de Seguridad Pública*”, publicado en el Periódico Oficial del Estado el 21 de mayo de 2016 o el diverso “*Protocolo de Actuación Policial para el control de multitudes en el Estado de Oaxaca*”, publicado en el mismo instrumento de difusión el 10 de junio de 2016; en los que no hay mayor referencia al supuesto en el que los policías interactúan como mujeres cuando son ellas las destinatarias de una acción tan relevante y compleja como lo es el uso de la fuerza pública.

## CAPÍTULO 2. NECESIDAD DE PROTOCOLOS DE ACTUACIÓN POLICIAL CUANDO LAS MUJERES COMETEN DELITOS (EL CASO DE OAXACA)

Rafael Estrada Michel, Héctor Manuel Guzmán Ruíz

*detectar, identificar, intervenir, proteger y prevenir* el tipo de violencia de género que, por su propia circunstancia, está presente de manera manifiesta en la relación delictiva en la que la mujer es la víctima, y con matices y diversos contextos, también cuando es victimaria.

En otras palabras, las obligaciones policiales que muy atinadamente se norman para salvaguardar los derechos de las mujeres en ese tipo de delitos de violencia de género, por identidad de razones, también son exigibles para aquellos en que: 1) son víctimas de delitos no tan clásicos—como se apuntaba recién— y 2) más aun, de los delitos en que son los sujetos activos, aunque ello, a primera vista pudiera no ser tan obvio (y sólo hasta fechas muy recientes visibilizado),<sup>42</sup> de manera contundente: *la escena de los hechos en que las mujeres son las sujetos activos también debe verse como un potencial escenario de violencia de género.*

Por tanto, para él es necesario que los policías desplieguen sus facultades de investigación para recabar insumos que, de otra manera, pueden diluirse una vez que desaparece el contexto de flagrancia en que son detenidas y, posteriormente, si al generar y seguir las líneas de investigación ello ni siquiera es tenido en cuenta para *allegar elementos con perspectiva de género al fiscal y al juzgador.* De ahí que deban, por igual, desplegar el tipo de tareas de detección e

identificación a que se hecho referencia, realizando los ajustes metodológicos correspondientes.

Si se piensa bien, al supuesto de mujeres como ejecutantes del delito, es por igual aplicable la declaración citada previamente sobre el “Alcance” del *Protocolo de Actuación Policial en Materia de Violencia de Género para el Estado de Oaxaca*, en relación a la necesidad de contar con un protocolo de actuación que permita la salvaguarda de los derechos de las mujeres y que las evidencias, datos, testimoniales y elementos probatorios para los procesos judiciales queden a salvo, pero no únicamente para la mecánica de los hechos delictivos básicos de los que la mujer es la autora sino también para visibilizar los aspectos de violencia de género que subyazcan a esa relación delictiva y que puedan ser relevantes para explicarla y a partir de ello, para construir la teoría del caso no sólo del fiscal sino, ante todo, de la defensa (destacadamente para poder establecer exclusiones absolutorias o atenuaciones de la pena).

Lo cual, en modo alguno debe entenderse como una “búsqueda de impunidad” para las “mujeres delincuentes” (al margen de que con este tipo de fraseo se incurre en un juicio anticipado de culpabilidad, por lo demás, indebido), sino de andar el camino que permita considerar justo el tipo de componentes de sujeción<sup>43</sup> que al cabo de

<sup>42</sup> Como indica Elena AZAOLA: “estos hechos, aun cuando habían estado ahí desde hace tanto tiempo, no habían podido ser conceptualizados sino hasta que el desarrollo de la perspectiva de género durante las dos últimas décadas del siglo XX hizo posible su comprensión. Hoy en día, después de los estudios realizados en numerosos países durante las últimas tres décadas, la mujer apenas comienza a ser un sujeto visible para el derecho penal, sin que ello quiera decir que esta disciplina hubiera abandonado su lógica predominantemente masculina.” AZAOLA, Elena. “Las mujeres en el sistema de justicia penal”, en: *Cuadernos de Antropología Social*, FFyL-UBA, n. 22, 2005, pp. 15 y 16.

<sup>43</sup> Concepto cuya operatividad, como puede apreciarse en el siguiente criterio del Alto Tribunal, no tiene por qué acotarse a los delitos en que la mujer es víctima, sino que sus razones son igualmente extensibles al caso contrario, cuando es ella la que despliega la acción punible: “Existe una estrecha relación entre violencia, discriminación y subordinación. La violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o que la afecta en forma desproporcionada incluye actos que infligen daños o sufrimientos de índole física, mental o sexual. Las actitudes tradicionales conforme a las cuales la mujer es considerada subordinada del hombre o conforme a las que se considera que tiene funciones

## CAPÍTULO 2. NECESIDAD DE PROTOCOLOS DE ACTUACIÓN POLICIAL CUANDO LAS MUJERES COMETEN DELITOS (EL CASO DE OAXACA)

Rafael Estrada Michel, Héctor Manuel Guzmán Ruíz

aplicar la perspectiva de género comienzan a volverse un lugar común en la reflexión y operación sobre el trabajo policial para cuando las mujeres son las víctimas.

Esta necesidad es de primer orden, puesto que como destaca Olvera López, es posible identificar condicionantes de género como componentes estructurantes de la relación delictiva en las que las mujeres toman parte. Este autor, estima que: “son cuatro los escenarios vinculados con delitos de alto impacto, en los que, según mi experiencia como juzgador, las mujeres se encuentran en una posición de desventaja respecto de los hombres, construidos a partir de casos que distan mucho de ser aislados.”<sup>44</sup> Los escenarios en cuestión son:

*Primero. La Mujer participa en los hechos realizando una labor secundaria, pero invariablemente está más expuesta a ser descubierta que el hombre. Segundo, en condiciones semejantes, la mujer suele confesar su participación en el hecho, mientras que el hombre no. Tercero. La mujer participa en los hechos, pero no enteramente consciente sino como parte del rol social que desempeña en su núcleo familiar. Cuarto. La mujer asume una versión según la cual, aunque participó*

*conscientemente en los hechos, no tenía opción de conducirse de otra manera.*<sup>45</sup>

En el mismo sentido, conviene destacar las conclusiones de las “Jornadas de Reflexión: las mujeres frente al sistema de justicia penal”, que el Poder Judicial de la Federación desplegó en todo el país a través de su sistema de Casas de la Cultura Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación durante el mes de febrero de 2017, con el propósito expreso de visibilizar los factores de género que subyacen a las dinámicas delictivas en las que las mujeres son las infractoras. Ejercicio en cuya conclusión general quinta se estableció que:

*[...] fue ampliamente compartido en las sedes el necesario hincapié que debe hacer el juzgador para someter a un escrutinio estricto los hechos del caso, no sólo para establecer su mecánica y el encuadramiento jurídico que de ello se deriva –como es su deber ordinario– sino de manera concomitante y con la misma intensidad, también los factores subyacentes que, por principio de cuentas, contribuyen a colocar a la mujer en la escena de los hechos y, a partir de ahí, distinguir si pueden estar presentes condicionantes estructurales por su condición de género que incidan en su responsabilidad y participación en los hechos. Pues, de lo contrario, esos factores socialmente invisibilizados pueden*

---

estereotipadas, perpetúan prácticas difundidas que comportan violencia o coerción, como la violencia y abusos familiares. “Delitos contra las mujeres. Estrecha relación entre violencia, discriminación y subordinación por motivos de género.” PRIMERA SALA, SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Décima Época, Gaceta del Seminario Judicial de la Federación, Libro 18, mayo de 2015, p. 442, número de tesis: 1a. CLXIII/2015 (10a.), número de registro: 2009081.

<sup>44</sup> OLVERA LÓPEZ, Juan José, *La problemática de las mujeres involucradas en los delitos*. Documento inédito, en proceso de publicación, citado con la venia del autor, p. 3.

<sup>45</sup> *Ibíd.*, p. 4. El autor también reflexiona sobre rasgos comunes de género presentes en los casos en que las mujeres son copartícipes: “toman parte de actividades delictivas como una derivación de sus relaciones sentimentales en las que, por una u otra circunstancia, la

dinámica de mando estaba cargada hacia el lado del varón delincuente y que se trasladó al rol que las mujeres desempeñaron en el entramado delictivo, de tipo subordinado y siguiendo instrucciones. De esta relación causal se infiere otra característica: el cruce de los ámbitos propios de la vida privada de las mujeres (su vínculo sentimental), con lo que podríamos identificar como “público”, en el que estaría la actividad delictiva. Este entrecruce explica, al menos en parte, el rol que llevan a cabo en la trama criminal: su condición de mujer las sujeta a una relación subordinada dado que, en los dos ámbitos, tanto afectivo como delictivo, es su pareja quien ocupa una posición de mando frente a ellas, lo que refuerza entre sí, recíprocamente, la subordinación frente a él.” *Ibíd.*, p. 15.

## CAPÍTULO 2. NECESIDAD DE PROTOCOLOS DE ACTUACIÓN POLICIAL CUANDO LAS MUJERES COMETEN DELITOS (EL CASO DE OAXACA)

Rafael Estrada Michel, Héctor Manuel Guzmán Ruíz

*permanecer así en el dictado de la resolución.*<sup>46</sup>

Con ello queda de manifiesto la importancia de que, a través del diseño, capacitación y aplicación de un protocolo de actuación policial específico, los agentes de las corporaciones policiales puedan generar insumos investigativos para que, llegado el momento del dictado de la resolución que resuelva la controversia que involucró a la mujer como ejecutora del delito, los factores de violencia de género puedan estar incorporados al elenco probatorio, tal como ya de manera explícita se contempla protocolariamente para el escenario en el que las mujeres son el sujeto pasivo.

\*\*\*

A manera de cierre, suscribimos lo referido por FUNDAR, para el diverso de las mujeres como víctimas y que debe hacerse extensible para el supuesto específico que ha sido motivo de estas reflexiones, en el sentido de que:

*La invisibilización del contexto de violencia de género no permite dar pauta a respuestas más estructurales y a la generación de políticas públicas que permitan evitar la repetición de los hechos y cambiar las condiciones estructurales de la violencia de género. Los casos se ven como aislados, y en ese sentido reproducen un sesgo de género que consiste en considerar que “eso le pasa a veces a las mujeres”. Hace falta una lectura de los casos desde una matriz de violencia de género estructural que permita ubicar las condiciones*

*que ponen a las mujeres en situaciones de más vulnerabilidad y riesgo.*<sup>47</sup>

Así como este camino fue andado y actualmente el actuar policial de investigación ya se encuentra homologado en el deber ser para atender debidamente a las víctimas de la violencia de género, es necesario también que un estado como Oaxaca, pionero en las transformaciones penales (a quien se debe el cambio de paradigma hacia el sistema penal de corte acusatorio y oral), reafirme su posición de liderazgo en el caso de la violencia de género inmersa en las relaciones delictivas en las que las mujeres son copartícipes.

## FUENTES CONSULTADAS

### Bibliografía

AGUILAR MORALES, Luis María. “Reforma constitucional en materia penal de 2008. Antecedentes, objetivos y ejes rectores”, en: *Reforma Penal 2008-2016. El Sistema Penal Acusatorio en México*, GÓMEZ, Arely (coord.), México, INACIPE, 2016.

CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL Y SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Jornadas de Reflexión: Las mujeres frente al sistema de justicia penal*, México, 2017.

FUNDAR, CENTRO DE ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN, *Justicia sin perspectiva. Violencia contra las mujeres en el nuevo sistema de justicia penal en Oaxaca*, México, 2016.

OLVERA LÓPEZ, Juan José, *La problemática de las mujeres involucradas en los delitos*. Documento

<sup>46</sup> CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL y SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Jornadas de Reflexión: Las mujeres frente al sistema de justicia penal*, México, 2017, p. 114.

<sup>47</sup> Fundar, Centro de Análisis e Investigación..., p. 34.

## CAPÍTULO 2. NECESIDAD DE PROTOCOLOS DE ACTUACIÓN POLICIAL CUANDO LAS MUJERES COMETEN DELITOS (EL CASO DE OAXACA)

Rafael Estrada Michel, Héctor Manuel Guzmán Ruíz

inédito, en proceso de publicación, citado con la venia del autor.

### Hemerografía

AZAOLA, Elena. “Las mujeres en el sistema de justicia penal”, en: *Cuadernos de Antropología Social*, FFyL-UBA, n. 22, 2005.

LOINAZ, Ismael. “Mujeres delincuentes violentas”, en *Psychosocial Intervention*, n. 23, 2014.

RODRÍGUEZ VARGAS, Mario Alberto. “Los juicios orales en materia laboral”, en *Oris Prudentia-Revista Mexicana de Justicias Orales*, año 1, núm. 1, enero-julio, 2018.

SÁNCHEZ BARROSO, José Antonio. “Los juicios orales en materia civil”, en: *Oris Prudentia-Revista Mexicana de Justicias Orales*, , año 1, núm. 1, enero-julio, 2018.

### Protocolos de actuación

Primer respondiente. Protocolo Nacional de Actuación, 2017.

Protocolo de Actuación Ministerial, Pericial y Policial en el delito de feminicidio para el Estado de Oaxaca, 2013.

Protocolo de actuación Policial en Materia de Violencia de Género, 2010.

Protocolo de Actuación Policial en Materia de Violencia de Género para el Estado de Oaxaca, 2014.

Protocolo de Actuación Policial para el uso legítimo de la fuerza por integrantes de las Instituciones Policiales de la Secretaría de Seguridad Pública, 2016.

Protocolo de Actuación Policial para el control de multitudes en el Estado de Oaxaca, 2016.

### Jurisprudencia

“DISCRIMINACIÓN INDIRECTA. SU DETERMINACIÓN REQUIERE DE UN ESTUDIO SOBRE LA EXISTENCIA DE FACTORES ESTRUCTURALES O CONTEXTUALES”. PLENO, SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Décima Época, Gaceta del Seminario Judicial de la Federación Libro 34, septiembre de 2016, tomo I, p. 254, número de tesis: VII/2016 (10a.), número de registro: 2012596.

“DELITOS CONTRA LAS MUJERES. ESTRECHA RELACIÓN ENTRE VIOLENCIA, DISCRIMINACIÓN Y SUBORDINACIÓN POR MOTIVOS DE GÉNERO.” PRIMERA SALA, SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Décima Época, Gaceta del Seminario Judicial de la Federación, Libro 18, mayo de 2015, p. 442, número de tesis: 1a. CLXIII/2015 (10a.), número de registro: 2009081.

### Legislación

Código Federal de Procedimientos Penales

Código Nacional de Procedimientos Penales.

Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias.

## CAPÍTULO 3. DERECHOS DE LAS Y LOS POLICÍAS: ¿EXISTEN?

Rodolfo Basurto Carmona<sup>48</sup>

### 1. INTRODUCCIÓN

México atraviesa por una crisis grave de inseguridad, bajo la cual, el papel de las corporaciones policiales toma un papel central. Las condiciones deplorables en las que laboran los policías, a pesar de ser invisibilizadas, tienen consecuencias graves para la protección de la ciudadanía y la conservación del orden público, que es deber del Estado garantizar. Es por esa razón, que se vuelve menester examinar a profundidad las garantías y derechos que deben proteger la labor policial, y en esta medida exigir que el Estado proteja sus derechos y garantice a una vida digna para ellos y sus familias.

La coyuntura de inseguridad actual demanda que el gobierno mexicano fortalezca las instituciones encargadas de velar por la seguridad ciudadana en nuestro país. No obstante, los retos son enormes, ya que las prácticas al interior de la institución suponen desafíos como la corrupción, los malos manejos, la falta de capacitación y uno de los más graves, la violación sistemática de los Derechos Humanos de las y los policías.

De acuerdo a la Organización de Naciones Unidas, los derechos humanos emanan de la dignidad inherente a la persona humana, es por ello que por el simple hecho de nacer toda persona deberá gozar de los mismos. El personal policial como encargado de velar por el cumplimiento de la ley tiene por obligación respetar y proteger los derechos humanos de todas las personas con base

en los principios de legalidad, necesidad, no discriminación, proporcionalidad y humanidad.

Sin embargo, a nivel nacional, tanto en las leyes como en la práctica existen pocas, si no es que nulas, garantías que protejan y salvaguarden los derechos del personal policial. Esta situación ha desembocado en graves violaciones a derechos humanos para el personal, como lo son: arbitrariedades por parte de mandos, despidos injustificados, condiciones riesgosas de trabajo (sin garantías adecuadas), acoso laboral e incluso casos de tortura.

En México, las condiciones actuales de la policía son el reflejo de la sociedad, ya que los problemas que han dañado el tejido social han atravesado también a las instituciones. Es menester entender que los policías son también ciudadanos y, por esa simple razón sus derechos humanos, incluyendo los laborales deben ser protegidos. Gran parte de la baja calidad y la falta de cumplimiento a estándares internacionales de seguridad pública en México responde a la violación a los propios derechos del personal policial.

En el presente artículo se realiza una reflexión sobre la situación actual de la policía en México, enfocándose particularmente en las condiciones laborales y de violaciones a derechos humanos que enfrentan en su quehacer laboral. Para ello, se realizó investigación documental, además de la recuperación de algunos testimonios

---

<sup>48</sup> Coordinador General de la Unión Nacional de Policías.

Sugerencia para la referencia del capítulo del libro en APA 7ª edición:

de policías en activo, que, por cuestiones de seguridad, decidieron mantener sus datos en anonimato.

El artículo se divide en tres partes: en la primera se brinda un esbozo general de las leyes aplicables en México en materia de derechos de la policía; posteriormente se explican las violaciones a derechos más recurrentes que sufren los policías en nuestro país y, finalmente, se brinda una serie de recomendaciones a fin de que tanto como sociedad como autoridades puedan pugnar por una mejora en las condiciones laborales y de vida del personal policial.

## 2. NORMATIVIDAD VIGENTE EN MÉXICO PARA PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE POLICÍAS

Un punto de partida importante para comprender la normatividad de la policía en materia de derechos es el reconocimiento de que los integrantes de los cuerpos policiales en sus tres órdenes (federal, estatal, municipal) deben gozar de los mismos derechos que reconoce la Constitución para todos sus habitantes.

En el 2011 se hizo una de las reformas a la Constitución más importantes en materia de Derechos Humanos, incorporando temas de trascendencia como la universalidad, la interdependencia, la indivisibilidad y progresividad de los DDHH. Además, a partir de ese año, los tratados internacionales están al mismo nivel que la constitución en esta materia, quedando establecido de la siguiente forma:

*Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.*

A nivel internacional, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) es una agencia que convoca a los gobiernos, así como a empleadores y trabajadores de los Estados que la conforman, con el propósito de emprender acciones conjuntas, destinadas a promover condiciones de trabajo dignas en el mundo, teniendo como principal sustento la elaboración de normas internacionales. Es por esa razón que los convenios contemplados por esta agencia, al ser garantes de Derechos Humanos, obligan al Estado mexicano a cumplir con sus disposiciones.

Los policías deben contar con los mismos derechos y garantías individuales que establece la Constitución y los Tratados Internacionales como el mencionado, por lo que ninguna autoridad jurídica, política o administrativa debe atentar contra los mismos.

Existe una relación directa entre la garantía de los derechos humanos y el acceso a un salario remunerador y otras prestaciones y derechos laborales. En este sentido uno de los convenios más importantes que los Estados que conforman la OIT debe considerar es el Convenio 102 sobre Seguridad Social, que fue ratificado por México en 1961. En el cual, se establece cuáles son las prestaciones básicas que un Estado debe garantizar a sus ciudadanos, como la asistencia médica, las prestaciones monetarias por

enfermedad o en caso de accidente de trabajo, prestaciones de invalidez, entre otras.

Por otra parte, la Organización de Naciones Unidas establece los “Principios básicos de Naciones Unidas sobre el empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley”, en ellos reconoce entre otras cosas lo siguiente:

*[...] la labor de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley constituye un servicio social de gran importancia, es preciso mantener y, siempre que sea necesario, mejorar las condiciones de trabajo y la situación de estos funcionarios.*

Además:

*[...] la amenaza a la vida y a la seguridad de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley debe considerarse como una amenaza a la estabilidad de toda sociedad.*

A nivel nacional el artículo 123 de la CPEUM establece las garantías de seguridad laboral que deben gozar todas las personas mexicanas. Este artículo se divide en dos apartados; en el apartado A se regulan las relaciones laborales entre el trabajador y el patrón considerando la iniciativa privada, mientras que en el apartado B se regulan las relaciones laborales entre el Estado y los trabajadores en sus tres niveles de gobierno.

Una de las mayores controversias en materia jurídica para el personal policial tiene relación con la fracción XIII del mencionado artículo, cuyo fundamento regula las relaciones de trabajo entre el Estado y los policías, a los cuales les aplican medidas legales distintas que, al resto

de los trabajadores del Estado, estableciendo lo siguiente:

*Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.*

*Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviera que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.*

Es así, que a nivel constitucional se encuentra una de las mayores trabas para la protección de los derechos laborales de los policías, reflejándose en la práctica en despidos injustificados sin derecho a la reincorporación en el servicio; además de ausencia de leyes a nivel institucional que regulen el respeto y garantía de sus derechos humanos.

La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública en su artículo 89 refiere ciertas disposiciones para regular la remuneración de los integrantes de los cuerpos de seguridad:

*[...] la remuneración de los integrantes de las Instituciones Policiales será acorde con la calidad y riesgo de las funciones en sus rangos y puestos respectivos, así como en las misiones que*

### CAPÍTULO 3. DERECHOS DE LAS Y LOS POLICÍAS: ¿EXISTEN?

Rodolfo Basurto Carmona

*cumplan, las cuales no podrán ser disminuidas durante el ejercicio de su encargo y deberán garantizar un sistema de retiro digno, así como se establecerán sistemas de seguros para los familiares de los policías que contemplen el fallecimiento y la incapacidad total o permanente acaecida en el cumplimiento de sus funciones.*

El documento más cercano a establecer los Derechos del personal policial es el emitido por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) quienes elaboraron una cartilla en la que se ponen en relieve los derechos y obligaciones del personal policial. Sin embargo, este documento resulta ambiguo y al interior de las instituciones no existen medidas suficientes que garanticen su cumplimiento. Se desglosan algunos de sus puntos más sobresalientes a continuación:

- a) *Gozar sin excepción de los derechos humanos y sus garantías, establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que son reconocidos a todas las personas que encuentren en nuestro país.*
- b) *Percibir un salario digno, justo y remunerador acorde con las características del servicio que realizan, así como de las demás prestaciones que por ley establezcan en su beneficio.*
- c) *Recibir el respeto y la consideración de la comunidad a la que sirven.*
- d) *Recibir la capacitación inicial y continua para el desarrollo de destrezas, habilidades, conocimientos teóricos y prácticos, que conlleven a la profesionalización de su función, enfatizando, de manera específica, los derechos humanos y el uso legítimo de la fuerza necesarios para ser un policía de carrera.*
- e) *Recibir equipo y uniformes reglamentarios sin costo alguno.*

- f) *Gozar de un trato digno y respetuoso por parte de sus superiores jerárquicos, iguales o subalternos.*
- g) *Tener jornadas de trabajo acordes con las necesidades del servicio, así como disfrutar de prestaciones como aguinaldo, vacaciones, licencias y descanso semanal.*
- h) *En caso de ser indiciados o sentenciados y encontrarse sujetos a prisión preventiva o pena privativa de la libertad, deberán permanecer en los establecimientos ordinarios, pero ubicados en áreas especiales para policías, separadas y diferentes a las que se destinen para el resto de los sentenciados y procesados.<sup>49</sup>*

A pesar de que esta cartilla es lo más cercano a el reconocimiento de los derechos humanos de las y los policías, aún existen muchas ambigüedades en este documento, como ejemplo: “Tener jornadas de trabajo acordes con las necesidades del servicio”, ya que en la práctica esto se traduce en horarios laborales excesivos, en donde no se establece claramente las horas máximas que deben laborar los cuerpos policiales.

Además, en las leyes no existen mecanismos por medio de los cuales los policías puedan hacer valer estos derechos; por el contrario, al ser considerados como “empleados de confianza” se les restringe el acceso a derechos tan básicos como la formación de sus propios sindicatos, lo cual los deja indefensos ante arbitrariedades de sus propios mandos y de las lagunas administrativas al interior del propio sistema.

<sup>49</sup> Véase: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Principales derechos y deberes de la policía .

México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2012.

### 3. VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS DE POLICÍAS

Los Derechos Humanos se encuentran garantizados en los tratados internacionales y también en los primeros 29 artículos de la Constitución. Estos son el marco mediante el cual las instancias de Seguridad Pública pueden actuar como autoridades, siendo el Estado el ente máximo encargado de velar por su protección.

En México la realidad que enfrentan los policías es en sumo problemática, ya que además de lo difícil que es su labor, y de poner todos los días en riesgo su vida, sobre todo en condiciones de inseguridad como las que vivimos, deben lidiar con la ineficacia de instituciones, incapaces de asegurarles una vida y un trabajo digno para desempeñar sus funciones.

Tal como lo establece la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, los salarios de los policías varían en todo el país dependiendo del rango, nivel de riesgo o función. Sin embargo, gran parte de los policías en México ganan un poco más del salario mínimo.

De acuerdo con un estudio de Causa en Común, titulado “¿Qué piensa la policía”, de los policías entrevistados a lo largo del país, un 36% declaró ganar menos de 10 mil pesos mensuales y un 52% declaró que su salario oscilaba entre los 10 y 15 mil pesos mensuales. De esta cantidad, aproximadamente el 48% declaró comprar el

calzado para su trabajo y el 43% el resto de sus uniformes.<sup>50</sup>

Por otra parte, la Encuesta Nacional de Estándares y Capacitación Profesional Policial (ENECAP) revela datos que demuestran que un 31.4% de policías en el país contó con ingresos insuficientes para cubrir con sus necesidades básicas, como lo fueron: tener suficiente comida diariamente, comprar medicinas y pagar atención médica, comprar ropa y calzado y comprar útiles escolares.<sup>51</sup>

Uno de los policías entrevistados refiere:

*Las condiciones en las que trabajamos son pésimas, con el trabajo de policía no me alcanza para mantener a mi familia, mi trabajo fuerte no es éste, no creas, yo tengo mi negocio aparte, con mi familia tenemos un puesto donde vendemos cosas para navidad y festividades (anónimo, 34 años)<sup>52</sup>.*

Estos datos deben ser analizados de acuerdo al contexto, México tiene 32 entidades federativas y cada una cuenta con su respectivo marco jurídico. De acuerdo con datos del INEGI existen en el país 2457 municipios y cada uno de ellos tiene a cargo funciones de seguridad pública, las cuales se ejercen a través de las policías preventivas y de investigación.

Las policías preventivas municipales son las que tienen un contacto más cercano con la población y reflejan en sí mismas las bondades o descomposiciones sociales de las localidades en las

<sup>50</sup> Véase: <http://causaencomun.org.mx/wp-content/uploads/2016/02/Reporte-Anual-2015-1.pdf>

<sup>51</sup> Véase: <http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSegPub/ENECAP2017.pdf>

<sup>52</sup> Ídem.

que operan. De acuerdo con Guillermo Zepeda “es la policía una de las instancias gubernamentales más cercanas a la ciudadanía, representa en muchos casos el primer rostro del Estado y en lo referente al sistema penal, [...] tiene el monopolio del contacto con la comunidad”.<sup>53</sup>

Es precisamente en los municipios, que los policías enfrentan mayores retos laborales y de capacitación, ya que la mayoría de los recursos se concentran a nivel federal y estatal. Un policía estatal con el rango más bajo gana, en promedio, 10 mil pesos al mes, mientras que uno a nivel municipal se queda con menos de 7 mil pesos. A esto se suman condiciones particulares de los municipios, como el analfabetismo, existiendo un amplio número de policías que no saben leer y escribir, y no cuentan con los medios para lograrlo.

*Como instructor es bien difícil luego dar estos temas, imagínate si para las personas de acá de la ciudad es un problema que entiendan, luego nos mandan a municipios de Oaxaca donde los compañeros no saben ni leer, ni escribir, ¿cómo le haces para enseñarles?, eso es lo que la mayoría de esa gente no entiende, deben ir ahí para conocerlo (anónimo, 45 años).*

Haro Reyes refiere que además de los bajos salarios, a las malas condiciones de las corporaciones policiales se suma la imagen deteriorada, la corrupción y el avance de la delincuencia hacia formas más organizadas y eficientes de trabajo. Ante estas circunstancias las instituciones policiales se convierten en bolsas de

trabajo para aquellas personas que no encuentran empleo por otros medios y las mismas condiciones tienen repercusiones en la institución, viéndose cuestionada la lealtad hacia la misma por parte de las y los policías.<sup>54</sup>

Lo expuesto demuestra que el derecho humano a un salario remunerador no se cumple para la gran mayoría del personal policial en México, situación que se replica al momento de pagar jornadas u horas extras, además de otras prestaciones sociales que la ley establece como obligatorias.

Aunado a ello, el personal policial trabaja bajo horarios extenuantes, que los mantienen agotados y con problemas de salud: “los policías trabajan en promedio 7.5 horas extra a su jornada de trabajo; la mayoría sin regulación de jornadas laborales, algunos 24X24 (34%), otros 12X12 (18%), 12X24 (6%) y acuartelamiento (5%)”.<sup>55</sup>

Otro de los derechos establecidos en la cartilla de la CNDH es el de *recibir consideración y respeto por parte de la comunidad a la que sirven*, no obstante (y con muchas razones que lo fomentan) las instituciones policiales están altamente desprestigiadas. De acuerdo a la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Seguridad Pública, las policías a nivel municipal tienen una de las cifras más bajas de confianza por parte de la población mayor a 18 años, con el

<sup>53</sup>Véase:

[http://cidac.org/esp/uploads/1/La\\_polic\\_a\\_mexicana\\_de\\_ntro\\_del\\_proceso\\_de\\_reforma\\_del\\_sistema\\_penal\\_PDF.pdf](http://cidac.org/esp/uploads/1/La_polic_a_mexicana_de_ntro_del_proceso_de_reforma_del_sistema_penal_PDF.pdf)

<sup>54</sup> Haro Reyes, Dante Jaime. Reflexión sobre los derechos de los policías en México. Revista Criminalidad, vol.55 no.1 Bogotá ene./abr., 2017, pp. 153-164.

<sup>55</sup> Rodríguez, Ilse, “Policías en el país, entre la precariedad y la discriminación”, La Silla Rota, 16 de diciembre de 2018.

48.2% para el año 2018, antecedéndolo únicamente policía de tránsito con el 42%.<sup>56</sup>

Esta desconfianza también ha tenido consecuencias funestas en el día a día de los policías, ya que se invisibilizan las violencias que sufren e incluso se normalizan por una sociedad mexicana que observa las realidades desde posiciones dicotómicas, estigmatizando a los policías como “malos” o “corruptos”. De acuerdo con cifras de Causa en Común hasta el 9 de diciembre de 2018 se tiene un conteo de 388 muertes de personas dedicadas a la seguridad, lo cual representa más de una muerte en promedio al día.

*Por entidad federativa destacan: Guanajuato con 63 casos, Guerrero con 40, el Estado de México con 38, Veracruz 29, Puebla 27, Chihuahua 26, Jalisco 24, la Ciudad de México 17, Michoacán y Oaxaca con 12, San Luis Potosí y Sonora con 11, así como Tamaulipas con 10 casos. Estas 13 entidades concentran 320 homicidios dolosos de policías, lo que en conjunto significan el 82.5% de los casos.<sup>57</sup>*

Las muertes de los policías también se relacionan con la falta de equipo en zonas de alto riesgo donde su vida corre peligro, esto viola su derecho a *Recibir equipo y uniformes reglamentarios sin costo alguno*. A pesar de que en los tres niveles de gobierno se contemplan presupuestos para uniformes y equipo de calidad, en la práctica

*Es frecuente que las y los policías tengan que pagar las balas de sus armas, la gasolina, las composturas de sus vehículos y que incluso los chalecos antibalas no sean suficientes y estén*

*deteriorados, que la dotación de uniformes, cascos y zapatos se atrase por años o no sean de las tallas de cada uno de los elementos, que no se proporcione radios, cámaras, esposas, fornituras y otros insumos indispensables para su trabajo.*

La cartilla de derechos de la CNDH establece también que las y los policías deben *Gozar de un trato digno y respetuoso por parte de sus superiores jerárquicos, iguales o subalternos*. En la realidad esta es una situación que no se lleva a la práctica, ya que los mandos se aprovechan de la falta de garantías jurídicas e institucionales para cometer abusos de autoridad, como la exigencia de cuotas a policías de menor grado y la petición de servicios personales que no tienen relación con las funciones públicas.

De acuerdo al estudio *¿Qué piensa la policía?* presentado por Causa en Común del total de los policías encuestados un 30% manifestó haber recibido humillaciones en sus lugares de trabajo. Además un 62% manifestó hacer encargos personales y 32% pagar una cuota a sus superiores. Esta situación con los mandos se extrapola también al momento de realizar detenciones, ya que en variadas ocasiones los policías reciben órdenes para sembrar evidencias falsas a detenidos y en caso de negarse reciben consecuencias en sus puestos de trabajo.<sup>58</sup>

*Soy policía preventivo y hace poco me mandaron a un grupo antimotín, perteneciendo a mi área de adscripción, a ese grupo íbamos solamente compañeros que pues nos conocen vulgarmente como los ‘pederos’, por ciertas irregularidades de que yo no quise hacer puestas a disposición en donde no me constan los hechos*

<sup>56</sup> Véase:

<https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2017/>

<sup>57</sup> Muédano, Marcos, “Van 388 policías asesinados por el crimen organizado en 2018” El Universal, 11 de diciembre de 2018.

<sup>58</sup> *Supra*, p. 27.

*o situaciones. Me mandaron desde hace más de seis meses a San Ángel y me queda lejos de mi domicilio, ya he metido un escrito para saber por qué me cambiaron de mi área de adscripción y no me han contestado por escrito ni me han dado una solución, es claro que se sigue reprimiendo a los compañeros (anónimo, 36 años).*

A esto se suma la violación a su derecho de tener un Servicio Policial de Carrera que se base en sus méritos laborales y en la capacitación inicial y continua. Víctor Pérez refiere que el Servicio de Carrera Policial que actualmente funciona con base en la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se viola frecuentemente, esto en favor de personas que sin los perfiles de puestos requeridos son dispensados y designados en altos puestos policiales, aún y cuando no cuentan con las destrezas, habilidades y conocimientos teóricos, prácticos, así como experiencia comprobada para el desempeño de responsabilidades sensibles y de alto impacto social.

Además, a los policías que desean profesionalizarse por sus propios medios para desempeñar mejor su trabajo se les ponen trabas laborales, a través de horarios que no les permiten continuar con sus actividades académicas. Tal es el caso del siguiente testimonio:

*Yo estaba asistiendo a la Universidad de la Policía y me dieron un turno, pues malo para poder asistir a mis clases, como resultado me tuve que salir de la licenciatura y seguí en la operatividad (anónimo, 36 años).*

De acuerdo a la cartilla de la CNDH uno de los derechos más importantes es el de contar con asistencia jurídica y representación legal, sin costo para ellos y cubierta por las corporaciones en las que laboran. Cuando los policías son sujetos a controversias penales o civiles deben pagar a

abogados particulares siendo esta una práctica frecuente de la que el Estado no se responsabiliza. Aunado a esto uno de los temas más controversiales y por el cual muchos policías o expolicías han alzado la voz, es el referente al artículo 123 constitucional, ya que resulta discriminatorio, teniendo consecuencias graves en sus vidas al ser despedidos injustificadamente.

Como se ha mencionado con anterioridad, la Constitución Política en su artículo 1º establece como derecho humano que nadie debe ser discriminado por ningún motivo, lo cual incluye condición social o cualquier otra causa que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

De igual manera, a nivel internacional, México firmó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Asamblea General de Naciones Unidas, 1981) que dispone el compromiso de garantizar el ejercicio de los derechos sin discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

La fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional que establece:

*Si la autoridad jurisdiccional resolviera que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea*

*el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.*

Este párrafo contrapone el principio de “no discriminación”, negando el derecho al trabajo a los policías sólo por el hecho de serlo. Además, se daña la posibilidad al personal policial a que su imagen sea reivindicada y se le repare el daño moral ocasionado.

A grandes rasgos, las situaciones mencionadas en este apartado son las más frecuentes, que reflejan violaciones cotidianas a los derechos humanos de las y los policías. A estas se suman otras faltas ligadas directamente con su trabajo, como la garantía a la salud física y mental; el derecho a la presunción de inocencia en los juicios penales a los que son sometidos; la prohibición expresa a la sindicalización, la prohibición al derecho a huelga, la suspensión de sus salarios cuando se encuentran sometidos a procedimientos de supuesta responsabilidad administrativa o penal, entre otras.

#### 4. CONCLUSIONES

Existen violaciones sistemáticas a los derechos humanos de las y los policías que son sostenidas histórica, jurídica e institucionalmente. Las y los policías laboran bajo condiciones indignas, con salarios que no les alcanzan para cubrir sus necesidades más básicas y con material inadecuado e insuficiente para hacer frente a las amenazas inherentes a su trabajo.

Es indispensable entender que, si el Estado no es capaz de garantizar condiciones laborales y sociales dignas para el personal policial, difícilmente se podrá lograr un estado de seguridad ciudadana como el que anhela la

sociedad mexicana. Para lograr este importante avance, se deben visibilizar las malas prácticas al interior de la institución, sancionar a aquellos que obstaculizan el acceso a los derechos humanos para el personal policial y generar nuevos mecanismos de interacción entre ciudadanos y policías.

Ser policía no exime de ser humano; es por esa razón que en el centro de todo razonamiento y disposición jurídica debe privar el respeto a la dignidad humana. La responsabilidad de las y los policías por salvaguardar la integridad de la sociedad y proteger los derechos humanos, será congruente y se verá fortalecida en la medida que tengan la certeza de que sus propios derechos son respetados.

Existen disposiciones internacionales que el Estado mexicano debe cumplir para garantizar un nivel de vida digno al personal policial como lo son aquellas que establece la ONU y la Organización Internacional del Trabajo. El Estado mexicano está obligado a otorgar a las y los policías seguridad económica, desarrollo profesional, igualdad social y eliminar aquellos obstáculos que atenten contra estas prerrogativas.

La reforma constitucional del año 2011 en la que se fortalece el orden jurídico a partir del principio *pro-persona* y la inclusión de los derechos humanos establecidos en tratados internacionales, debe necesariamente incluir a los policías. Mantener excepciones como el artículo 123 constitucional en su apartado B, fracción XIII es negarle el derecho humano a la presunción de inocencia y colocarles en situación de vulnerabilidad ante injusticias y arbitrariedades.

Las muertes de policías han sido normalizadas e invisibilizadas. El Estado mexicano debe responsabilizarse de dar seguimiento a cada uno de los casos.

## 5. RECOMENDACIONES

El Estado mexicano debe proveer los mecanismos necesarios para garantizar mejores condiciones laborales a las y los policías, es por ello, que debido a este ensayo se emiten las siguientes recomendaciones:

- Gestionar acciones institucionales encaminadas a reivindicar la dignidad policial, así como garantizar que en la práctica institucional se respeten los derechos humanos del personal policial.
- Coordinar un órgano especializado e independiente al interior de la institución que reciba y de seguimiento a las quejas de las y los policías respecto a violaciones a derechos humanos, asimismo que éste órgano tenga la capacidad de coordinar con otras áreas de la función pública para dar seguimiento a cada uno de los casos.
- Dar seguimiento e investigar a detalle las prácticas de corrupción al interior de la institución; a esto se suma el facilitar mecanismos para que las y los policías puedan denunciar malas prácticas que estén afectando su labor sin que ello tenga consecuencias en su persona o su trabajo.
- Establecer protocolos de actuación y uso de la fuerza homologados para los tres niveles en los que actúa la policía, que estén apegados a los estándares internacionales de derechos humanos,

prevención de la tortura y otros tratos crueles e inhumanos.

- Asegurar que los policías cuenten con el material y uniformes necesarios para realizar su trabajo de una forma óptima.
- Buscar mecanismos al interior de la institución para promover una cultura de respeto a derechos humanos y paz, particularmente en temas de prevención de las violencias, así como técnicas de comunicación asertiva, mediación y solución pacífica de conflictos.
- Dar continuidad a la reforma del artículo 123 constitucional en su apartado B, fracción XIII, ya que ha institucionalizado la violación a derechos humanos de las y los policías.
- Buscar mecanismos que garanticen que cada miembro de la institución policial cuente con un salario digno que le permita cubrir sus necesidades y las de sus familias directas.

## FUENTES CONSULTADAS

### Bibliografía

COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, *Principales derechos y deberes de la policía*. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2012.

PÉREZ HERNÁNDEZ, V. H. *Tesis para optar por el grado de derecho: El ombudsman policial órgano defensor de los derechos humanos de las y los policías*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2017.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Normativa y práctica de los derechos humanos para la policía: manual ampliado de derechos humanos para la policía*. Suiza: Organización de Naciones Unidas, 2004.

### Hermerografía

HARO REYES, Dante Jaime. “Reflexión sobre los derechos de los policías en México”. *Revista Criminalidad*, vol.55 no.1 Bogotá ene./abr., 2017

MUÉDANO, Marcos, “Van 388 policías asesinados por el crimen organizado en 2018” *El Universal*, 11 de diciembre de 2018

RODRÍGUEZ, Ilse, Policías en el país, entre la precariedad y la discriminación. en: *La silla rota*, 16 de diciembre de 2018.

### Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la seguridad social

### Páginas web

CAUSA EN COMÚN, *¿Qué piensa la policía?*, *Encuesta 2018*. México: Causa en Común. <http://causaencomun.org.mx/wp-content/uploads/2016/02/Reporte-Anual-2015-1.pdf>

INEGI, *División territorial en México*. <http://cuentame.inegi.org.mx/territorio/division/default.aspx?tema=T>, 2016.

\_\_\_\_\_, *Encuesta Nacional de Estándares de Capacitación Profesional Policial*, 2017.

\_\_\_\_\_, *Encuesta Nacional de Estándares de Capacitación Profesional Policial 2017* <http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSegPub/ENECAP2017.pdf>

\_\_\_\_\_. *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Seguridad Pública 2017* <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2017/>

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, *Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley*, <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/UseOfForceAndFirearms.aspx>, 1990

ZEPEDA LECUONA, G, *La policía mexicana dentro del proceso de reforma del sistema penal*. México: Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. CIDAC, 2010 [http://cidac.org/esp/uploads/1/La\\_polic\\_a\\_mexicana\\_dentro\\_del\\_proceso\\_de\\_reforma\\_del\\_sistema\\_penal\\_PDF.pdf](http://cidac.org/esp/uploads/1/La_polic_a_mexicana_dentro_del_proceso_de_reforma_del_sistema_penal_PDF.pdf)

# CAPÍTULO 4. EL MECANISMO DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES EN EL ESTADO DE OAXACA

Gretha Jimena Vilchis Cordero<sup>59</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN

La Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM) es un mecanismo de protección a sus derechos humanos, establecido desde el año 2007 en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (Ley General de Acceso). De acuerdo con su artículo 21 consiste en un conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida y/o la existencia de un agravio comparado<sup>60</sup>.

Su objetivo fundamental es *garantizar la seguridad de mujeres y niñas, el cese de la violencia en su contra y/o eliminar las desigualdades producidas por una legislación o política pública que agravia sus derechos humanos* (artículo 23 de la Ley General de Acceso).

Esta figura se encuentra regulada en el Título Segundo, Capítulo V de la Ley referida, en los artículos del 22 al 25 y en el Título Tercero, Capítulo I del Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia<sup>61</sup> (en adelante, Reglamento de la LGAMVLV) en los artículos del 30 al 38bis.

Este mecanismo existe desde el año 2007, sin embargo, fue hasta el 2014 que se admitió por primera vez una solicitud de alerta de género.

Una AVGM es procedente cuando se demuestre que en un territorio determinado se perturba la paz social por la comisión de delitos contra la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las mujeres o cuando exista un *agravio comparado* que impida el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres (artículo 30 del Reglamento de la LGAMVLV).

Las solicitudes de AVGM son presentadas por escrito ante el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), en su calidad de Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (Secretaría Ejecutiva), las cuales pueden ser presentadas por:

- a. Organismos de derechos humanos a nivel nacional o de las entidades federativas.
- b. Organismos de la sociedad civil (legalmente constituidas).

<sup>59</sup> Es abogada por la Universidad Nacional Autónoma de México, egresada de la maestría de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana y especialista en derecho internacional de los derechos humanos, género y violencia contra las mujeres.

<sup>60</sup> Por agravio comparado se entiende: i) las distinciones, restricciones o derechos específicos diversos para una misma problemática o delito en detrimento de las mujeres; ii) que no se proporcione el mismo trato jurídico en igualdad de circunstancias, generando una discriminación y

consecuente agravio, y iii) que se genere una aplicación inequitativa de la ley, lesionándose los derechos de las mujeres, así como los principios de igualdad y no discriminación.

<sup>61</sup> Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de marzo de 2008. Última reforma publicada en el DOF el 14 de marzo de 2014.

Sugerencia para la referencia del capítulo del libro en APA 7ª edición:

## CAPÍTULO 4. EL MECANISMO DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES EN EL ESTADO DE OAXACA

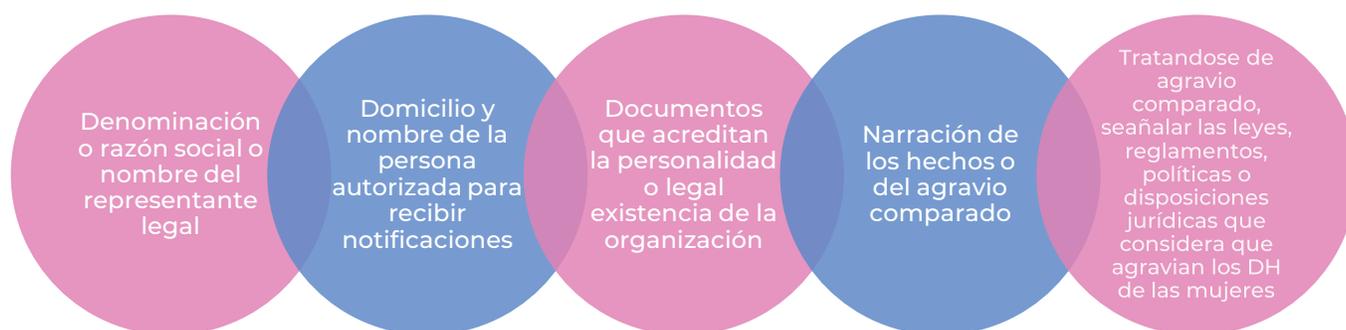
Gretha Jimena Vilchis Cordero

### c. Organismos internacionales.

Estas solicitudes deben contener varios elementos (Figura 1).

#### Figura 1

Elementos que deben contener las solicitudes de AVGM



Fuente: elaboración propia basada en el Artículo 33 del Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

Una vez se determine la admisión de una solicitud de AVGM, se conformará un grupo de trabajo encargado de estudiar y analizar la situación que guarda el territorio sobre el que se señala que existe violación a los derechos humanos de las mujeres.

El grupo de trabajo se conforma de la siguiente manera:

- Una persona representante del Instituto Nacional de las Mujeres, (coordinadora del grupo);
- Una persona representante de la Comisión Nacional para Prevenir y

Erradicar la Violencia contra las Mujeres;

- Una persona representante de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos;

- Una persona representante del Mecanismo para el adelanto de las mujeres de la entidad de que se trate;
- Dos personas representantes de una institución académica o de investigación especializada en violencia contra las mujeres ubicada en el territorio;
- Dos personas representantes de una institución académica o de investigación de carácter nacional especializada en violencia contra las mujeres.

#### CAPÍTULO 4. EL MECANISMO DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES EN EL ESTADO DE OAXACA

Gretha Jimena Vilchis Cordero

Adicionalmente, el grupo de trabajo podrá invitar al organismo de protección de los derechos humanos de la entidad federativa que corresponda, así como a expertos independientes que por su experiencia puedan colaborar con el estudio, análisis y conclusiones. Igualmente, podrán invitar como observadores a organismos internacionales en materia de derechos humanos.

Este grupo de trabajo es el encargado de realizar un estudio de la situación que guarda el territorio sobre el que se solicitó la AVGM e integrar y elaborar las conclusiones, para lo cual contará con un plazo de 30 días naturales contados a partir del día en que se reúna por primera vez.

Como resultado de la investigación y el análisis, el grupo de trabajo podrá concluir que:<sup>62</sup>

- a) No existen elementos suficientes que le permitan presumir la existencia o la veracidad de los hechos que dieron lugar a la solicitud, o
- b) La existencia de un contexto de violencia o de un agravio comparado en contra de las mujeres en el lugar donde se solicita la AVGM.

En este último supuesto, el grupo de trabajo emitirá un *informe*<sup>63</sup> que contendrá conclusiones y propuestas de acciones preventivas, de seguridad y de justicia para

enfrentar y abatir la violencia feminicida y, en su caso, el agravio comparado.

Este informe es enviado a la Secretaría de Gobernación (SEGOB), a través de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM), para su análisis. Una vez revisado, la Secretaría de Gobernación remitirá dicho informe a la persona Titular del Poder Ejecutivo de la entidad federativa correspondiente.

Una vez notificado el *informe de AVGM*, el Titular del Poder Ejecutivo podrá aceptar las conclusiones contenidas en el informe, en un plazo de 15 días hábiles, o bien emitir una negativa de la aceptación del informe, o en su caso, omitir la respuesta de aceptación de este.

En caso de que el plazo de 15 días transcurra sin respuesta o bien sea recibida la negativa del informe, la Secretaría de Gobernación deberá emitir la *Declaratoria de AVGM*.

Por el otro lado, si el Ejecutivo local acepta el informe del grupo de trabajo, el Gobierno Estatal contará con un plazo de seis meses para dar cumplimiento a las propuestas y conclusiones contenidas en el informe (Figura 2).

<sup>62</sup> Las decisiones del grupo de trabajo se tomarán por mayoría de votos de sus integrantes. En caso de empate, la persona coordinadora del grupo tendrá voto de calidad. Artículo 36 Ter del Reglamento de la Ley General de Acceso.

<sup>63</sup> El informe del grupo de trabajo debe contener: i) el contexto de Violencia contra las mujeres en el lugar donde se solicita la alerta de violencia de género; ii) la metodología

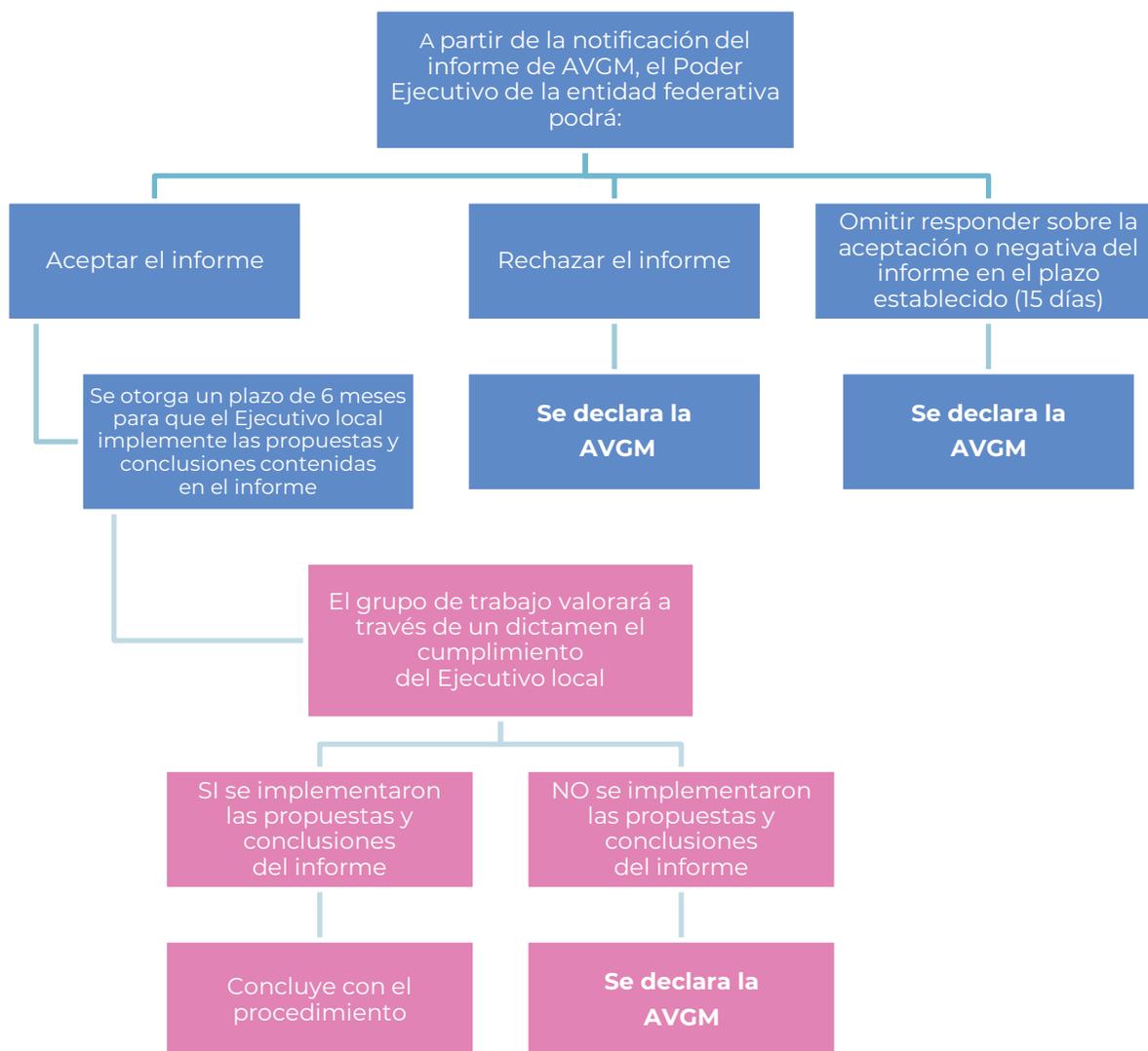
de análisis; iii) el análisis científico de los hechos e interpretación de la información, y iv) las conclusiones que contendrán las propuestas de acciones preventivas, de seguridad y justicia para enfrentar y abatir la violencia feminicida y, en su caso, el agravio comparado. Artículo 37 del Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

## CAPÍTULO 4. EL MECANISMO DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES EN EL ESTADO DE OAXACA

Gretha Jimena Vilchis Cordero

**Figura 2**

*Proceso de AVGM una vez notificado el informe del grupo de trabajo al Poder Ejecutivo de la entidad federativa correspondiente*



Para el caso en que el o la Titular del Poder Ejecutivo de la entidad federativa correspondiente acepte las conclusiones del informe, la CONAVIM le solicitará, en el plazo de los seis meses siguientes, la información necesaria sobre las acciones realizadas para implementar las

propuestas contenidas en las conclusiones del *Informe del grupo de trabajo*.

Al respecto, el grupo de trabajo revisará la información remitida por el Ejecutivo local y

emitirá un dictamen sobre la implementación de las propuestas contenidas en las conclusiones del informe, a través del cual se determinará si la entidad federativa implementó dichas propuestas. En caso de que se considere que no se implementaron las conclusiones, la Secretaría de Gobernación emitirá la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género. Para el caso en el grupo de trabajo considere que se implementaron razonablemente las propuestas contenidas en el informe, el procedimiento se da por concluido.

No obstante, es importante mencionar que, en algunos casos, a pesar de que la implementación de las propuestas es cumplimentada razonablemente por el gobierno estatal, la Secretaría de Gobernación ha llegado a dictar medidas especiales para las entidades federativas en las que la situación de violencia contra las mujeres sigue siendo apremiante –véase resolución del procedimiento de AVGM Sonora<sup>64</sup>.

En aquellos casos en los que es emitida la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres, es la SEGOB a través de la CONAVIM quien la emite y dicta las acciones preventivas, de seguridad y justicia que deben cumplir los gobiernos estatales para enfrentar y abatir la violencia feminicida o, en su caso, el agravio comparado.

Las declaratorias deben contener:

1. El motivo de la alerta de violencia de género;

<sup>64</sup> Resolución de la Secretaría de Gobernación respecto a la solicitud de declaratoria de alerta de violencia de género contra las mujeres para el municipio de Cajeme, Sonora (4 de agosto de 2017). Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/246588/Resoluci\\_n\\_Sonora.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/246588/Resoluci_n_Sonora.pdf).

2. Las medidas que deberán implementarse para dar cumplimiento a la reparación del daño;
3. El territorio que abarcará las acciones y medidas a implementar, y
4. Las asignaciones de recursos presupuestales necesarios para hacer frente a la contingencia de alerta de género.

Una vez emitida la declaratoria de AVGM, el grupo de trabajo se constituye en un *grupo interinstitucional y multidisciplinario* encargado de dar seguimiento a las medidas determinadas en la declaratoria.

Es importante mencionar que ni la Ley de Acceso ni su Reglamento establecen el procedimiento para determinar el levantamiento o cierre de una Declaratoria AVGM emitida, por lo que esta parte del proceso ha sido determinada en la práctica por la SEGOB. Así, es el *grupo interinstitucional y multidisciplinario* el encargado de evaluar periódicamente el avance de las medidas de seguridad y de justicia dictadas y la respuesta de la entidad federativa ante el contexto de violencia feminicida o el agravio comparado –ver resoluciones de seguimiento Dictámenes, Actas, etc.<sup>65</sup>

A la fecha ninguna Declaratoria de AVGM emitida ha sido levantada o finalizada, por lo que no es posible determinar cuáles serán los parámetros que la SEGOB establecerá para dar fin a los procedimientos de declaratorias. Sin

<sup>65</sup> Por ejemplo, ver: *Acta de la Segunda sesión del Grupo Interinstitucional y Multidisciplinario que da seguimiento a la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en el Estado de Colima*, 8 de mayo de 2018, en: <http://portales.segob.gob.mx/es/Transparencia/CS>.

embargo, es posible inferir de la lectura integral de la legislación en la materia, que la conclusión de una Declaratoria de AVGM depende del cumplimiento de las medidas dictadas, pero sobre todo de la garantía de seguridad que brinden a las mujeres en los territorios donde fue emitida, del cese de la violencia en su contra o bien eliminación de las desigualdades producidas por una legislación que agravia sus derechos humanos, según sea el caso.

## 2. LA AVGM EN EL ESTADO DE OAXACA

### *Inicio del procedimiento*

La solicitud de AVGM para el Estado de Oaxaca fue presentada el 3 de julio de 2017, por la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca ante la Secretaría Ejecutiva. Dicha solicitud fue admitida por la CONAVIM el 6 de julio de 2017, por la posible existencia de un contexto de violencia feminicida en la entidad.

El 7 de julio de 2017, se informó al Gobernador del Estado de Oaxaca sobre la admisión de la solicitud, mientras que hasta el 21 de julio de 2017 se notificó al organismo solicitante.

Posteriormente, el 13 de julio de 2017, se llevó a cabo la instalación formal del grupo de trabajo encargado de estudiar y analizar la

solicitud presentada y su primera sesión ordinaria. Dicho grupo se conformó de la siguiente manera<sup>66</sup>:

- 1) José Luis Peña Colín, Subcoordinador de Asuntos Jurídicos, como representante del Instituto Nacional de las Mujeres;
- 2) Edna Teresa Guzmán García, Directora General Adjunta como representante de la CONAVIM;
- 3) Norma Inés Aguilar León, Cuarta Visitadora General, como representante de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos;
- 4) María Teresa Feria Aranda, Jefa del Departamento de Análisis e Investigación como representante de la Secretaría de la Mujer Oaxaqueña (SMO);
- 5) Claudia Domínguez Hernández, representante de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (representante de una institución de investigación o académica nacional);
- 6) Noemí Domínguez Gaspar, representante de la Universidad Autónoma Metropolitana (representante de una institución de investigación o académica nacional);
- 7) Erika Lili Díaz Cruz, representante de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca (representante de una institución de investigación o académica local);
- 8) Mónica Miguel Bautista, representante de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca (representante de una

---

<sup>66</sup> En el caso de las personas representantes de instituciones académicas al que se refiere el artículo 36 del Reglamento de la Ley General de Acceso, éstas fueron seleccionadas a través de convocatorias públicas nacional y

para el estado de Oaxaca publicadas en la páginas de CONAVIM e INMUJERES.

institución de investigación o académica local).

Durante su primera sesión de trabajo el grupo aprobó la metodología y la planeación de las visitas *in situ* que llevarían a cabo en la entidad. De tal modo que, los días 25, 26, 27 y 29 de julio se realizaron las visitas de campo en las cuáles se entrevistaron a diversas autoridades encargadas de prevenir, atender y sancionar la violencia contra las mujeres en Oaxaca, así como a cuatro organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el tema. Así, el 11 de agosto de 2017, el grupo de trabajo entregó a la Secretaría de Gobernación el informe sobre la situación de violencia contra las mujeres en el Estado de Oaxaca como resultado de la investigación y análisis que llevó a cabo.

### 3. RESULTADOS PRINCIPALES DEL INFORME

El informe refleja un contexto cultural, social, económico e institucional de violencia contra las mujeres que las coloca en situación de vulnerabilidad, lo que contribuye a que se generen condiciones idóneas para reproducir y perpetuar la violencia contra las mismas.<sup>67</sup>

Entre los problemas que analizan es la situación que se ha vivido en los últimos diez años en el Estado de Oaxaca, como el crimen organizado, el narcotráfico, los conflictos agrarios existentes, la migración –especialmente a los

Estados Unidos<sup>68</sup> y otras entidades de la República–, la trata de personas y los megaproyectos, entre otros que afectan de manera diferenciada a las mujeres en la entidad.

Asimismo, en el informe el grupo analiza las cifras de fuentes oficiales disponibles sobre violencia contra las mujeres. Así, encontramos que en el Estado de Oaxaca las cifras de violencia contra las mujeres en el ámbito familiar se encuentran por debajo de la media nacional (Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2016). El tipo de violencia más frecuente por parte de la pareja es la emocional, que afectó al 23.4% en 2011, después le sigue la económica con 14.4%; la violencia física con 6.3%, y finalmente la sexual con 3.3%. En 2016 esta situación reportó una disminución, el 21.6% de las mujeres de 15 años o más, dijeron haber sido víctimas de violencia emocional, 10% de violencia económica y 1.8% de violencia sexual, reportándose un aumento en la violencia física con un 7.2% de incidencia<sup>69</sup>.

La prevalencia de la violencia comunitaria en Oaxaca se encuentra también por debajo de la media nacional, ya que mientras en el país la misma se representa en un 26.4% en los ámbitos urbanos y 11.7% en los rurales, en la entidad federativa dichas cifras equivalen a 20.2% respecto del ámbito urbano y 9.5% respecto del rural. El tipo de violencia más recurrente en este ámbito es la violencia sexual con 21.1% de incidencia,

<sup>67</sup> Cfr. Informe del grupo de trabajo conformado para atender la solicitud AVGM/04/2017 de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en el Estado de Oaxaca, p.43.

<sup>68</sup> Oaxaca tiene un Índice de Intensidad Migratoria absoluto de 3.23, ubicándose en el octavo lugar a nivel nacional, y de los diez municipios con mayor índice, siete

pertenecen a Oaxaca. Cfr. Anuario Migración y Remesas 2016 (de: <https://www.fundacionbbvabancomer.org/fdoc/AnuarioMigracionyRemesas2017.pdf>)

<sup>69</sup> Cfr. Informe del grupo de trabajo conformado para atender la solicitud AVGM/04/2017 de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en el Estado de Oaxaca, pp, 23-24.

#### CAPÍTULO 4. EL MECANISMO DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES EN EL ESTADO DE OAXACA

*Gretha Jimena Vilchis Cordero*

mientras que la emocional y la física se presentan en 11.5% y 6%, respectivamente.<sup>70</sup>

Estas cifras contrastan con las obtenidas a través del Subsistema automatizado de lesiones y causas de violencia (SINAIS) del Sector Salud. Así, encontramos que del periodo comprendido del año 2010 al 2016, la proporción de casos correspondientes a violencia familiar y no familiar en Oaxaca está por encima del promedio nacional. En ese tenor, se observa una concentración de las atenciones en el municipio de Huajuapán de León con 3,864 casos que representan el 14.7% del total estatal; Oaxaca con 2,718 casos (10.4%); Pinotepa Nacional con 1,743 casos (6.6%), Salina Cruz con 1,392 casos (5.3%) y San Pedro Mixtepec con 1,207 casos (4.6%). Estos cinco municipios concentran 41.6% del total estatal<sup>71</sup>.

Otra problemática que destaca es el número de niñas y adolescentes embarazadas en la entidad y que la Razón de Mortalidad Materna (RMM) aún se encuentre por encima de la razón registrada a nivel nacional, este descenso era de 73.4%, en tanto que en el país en su conjunto se registró 56.1%.

Es importante mencionar que, en Oaxaca existe una falta de estadísticas confiables, principalmente al momento de registrar los casos. Asimismo, no existe reporte completo por parte de la entidad a los Censos de gobierno, lo que impide conocer cifras sobre las investigaciones de los delitos cometidos contra mujeres, lo cual es indispensable para contar con un diagnóstico preciso del problema.

En cuanto a la incidencia de feminicidios en la entidad, el informe refiere que entre 2010 y

2017 se registraron un total de 173 feminicidios, de los cuales únicamente 9 casos llegaron a sentencia, esto es, únicamente el 5.2% de los casos acceden a la justicia. Para los casos de lesiones, secuestro, violencia familiar y los delitos de índole sexual, del total de 3,038 investigaciones iniciadas, sólo 87 han tenido una sentencia o conclusión (por desistimiento de la víctima, acuerdos reparatorios, principio de oportunidad, entre otras), esta cifra equivale al 2.86%. Las cifras anteriores presentadas en el informe del grupo de trabajo muestran la impunidad persistente en la entidad.

Aunado a lo anterior, en el informe de AVGM el grupo de trabajo destaca la limitada capacidad institucional de la Fiscalía del Estado de Oaxaca para atender adecuada e integralmente a una mujer víctima de violencia. En ese tenor, se expone la falta de personal ministerial y de investigación especializado, así como personal pericial capacitado para realizar sus funciones con perspectiva de género.

Por lo que se refiere al registro de casos de mujeres víctimas de violencia, Oaxaca cuenta con un banco estatal de datos, pero no de los registros sobre procuración e impartición de justicia, órdenes de protección y desapariciones de mujeres y niñas. Destaca que la Secretaría de Seguridad Pública brinda información para alimentar dicho banco, aunque únicamente a partir del último año.

En cuanto a las órdenes de protección, la Fiscalía no cuenta con registro alguno en la materia, mientras que el Poder Judicial no respondió sobre la existencia de alguno, únicamente, la Secretaría de Seguridad Pública cuenta con registro, reportando la emisión de cinco medidas de protección, por lo que el grupo

---

<sup>70</sup> *Ibid.*, p. 25.

<sup>71</sup> *Ibid.*, p. 27.

de trabajo en el informe insta a las autoridades facultadas para dictar las órdenes de protección las apliquen de manera efectiva y lleven un registro adecuado de las mismas.

Respecto a la profesionalización y capacitación del personal de las diversas autoridades estatales y municipales, el informe de AVGM expone la necesidad de fortalecer las capacitaciones especializadas conforme a las facultades de cada dependencia. De manera particular, para el caso de las unidades o direcciones de seguridad pública municipales, se hace notar que no han recibido capacitaciones sobre género o derechos humanos, a pesar de que algunas refirieran que el Instituto de Profesionalización Policial les había impartido cursos o talleres sobre ambas temáticas. Dicha falta de conocimiento y sensibilización de quienes forman parte de las corporaciones policiales se pudo observar durante las visitas *in situ* del grupo de trabajo, en las cuales el personal policial reproducía roles y estereotipos de género.

Finalmente, el informe de AVGM presenta once conclusiones y propuestas, a saber:

1. Fortalecer a la Fiscalía en sus tres vertientes: ministerial, policial y pericial, para la atención de mujeres víctimas de delitos de violencia contra las mujeres por razones de género y la investigación de estos casos;<sup>72</sup>
2. Realizar un diagnóstico sobre el fenómeno de la violencia en la entidad. Dicho diagnóstico deberá estructurarse en tres

<sup>72</sup> Para ello, deberá generar un Plan para integrar la perspectiva de género en la Fiscalía, que aborde los temas presupuestales, diseño organizacional, conducción de la investigación, especialmente aquellas que tengan que ver con la violencia de género, así como la contratación de recursos humanos. El plan deberá distinguir entre medidas de corto,

módulos: i) mapeo de la violencia desde el punto de vista antropológico y de la población; ii) mapeo y registro de su atención por las instituciones, y iii) los recursos con los que cuenta el estado para atender el fenómeno;

3. Integrar efectivamente el Banco Estatal de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres a partir de la información generada por las diversas instancias estatales y municipales involucradas en la atención prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres de la entidad;
4. Adoptar criterios a nivel normativo para que las asignaciones presupuestales sobre políticas y programas, en general, se realicen con perspectiva de género, así como aumentar las asignaciones presupuestarias a los programas y acciones a todas las instancias que brindan atención a las mujeres víctimas de violencia en el estado de Oaxaca, incluyendo las de carácter municipal;
5. Diseñar una estrategia transversal de prevención de la violencia contra las mujeres indígenas y afrooaxaqueñas al interior de sus comunidades que tenga como objetivo transformar los patrones socioculturales que producen y reproducen la violencia;
6. Realizar un programa para la implementación adecuada de la NOM-046 a fin de garantizar su observancia en las distintas instancias de salud;

mediano y largo plazo tomando en consideración los siguientes puntos.

7. Establecer mecanismos de supervisión y sanción a servidores públicos que actúen en violación del orden jurídico aplicable en materia de violencia de género;
8. Impulsar modificaciones legislativas en los Códigos Civil y Penal del Estado;
9. Diseñar e implementar una campaña con enfoque intercultural, a nivel estatal con impacto municipal y comunitario, para difundir el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia, la trata de personas y la situación de la violencia feminicida en la entidad;
10. Fortalecer los procesos de capacitación y profesionalización del personal mediante el apoyo de instituciones y personas especializadas en violencia de género y derechos humanos de las mujeres;
11. Revisar, publicar y difundir, en medios oficiales y de otra índole, el Programa Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

Además, el grupo de trabajo solicitó al gobierno del Estado que tomara en cuenta en el cumplimiento de las conclusiones antes expuestas, los criterios de interseccionalidad, enfoque intercultural, transparencia y rendición de cuentas, así como la inclusión plural de las organizaciones de la sociedad civil dedicadas a evidenciar y atender la violencia contra mujeres.

Este informe fue notificado el 31 de octubre de 2017, al titular del Poder Ejecutivo del estado de Oaxaca, así como a la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca, en su calidad de solicitante.

El 22 de noviembre de 2017, Gobernador del Estado de Oaxaca aceptó las propuestas

formuladas por el grupo de trabajo en su informe, por lo cual se le concedió un plazo de seis meses para su implementación, en términos de lo dispuesto por el artículo 38 del Reglamento de la Ley General de Acceso.

#### 4. DICTAMEN SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DEL INFORME DE AVGM PARA EL ESTADO DE OAXACA

Una vez concluido el plazo antes referido, el gobierno del estado remitió al grupo de trabajo, a través de la CONAVIM, el *Informe de cumplimiento* con las acciones realizadas para atender las propuestas contenidas en el *Informe del grupo de trabajo*.

Analizada y valorada la información remitida por el gobierno de Oaxaca, el grupo de trabajo emitió su dictamen –en fecha 18 de julio de 2018– sobre la implementación de las once propuestas a través de la evaluación de sus 53 indicadores establecidos en las conclusiones del *Informe*.

En su dictamen el grupo determinó que no se implementaron las propuestas contenidas en el *Informe de AVGM*. Así, de las once conclusiones únicamente se dio cumplimiento parcial al diseño e implementación de campañas para promover los derechos humanos de las mujeres, particularmente, el derecho de acceso a una vida libre de violencia (novena conclusión) y de manera total a la propuesta relativa a la armonización legislativa (conclusión decimoprimeras).

En cuanto a las nueve propuestas restantes, el grupo expresó que no fueron

cumplidas, en específico, la transversalización de la perspectiva de género en la FGE, la creación de un banco estatal de datos e información sobre casos de violencia contra las mujeres, generación de presupuestos con perspectiva de género, estrategia para la atención específica del fenómeno de violencia que sufren mujeres y niñas indígenas en Oaxaca, capacitación de la NOM-046; mecanismos para la supervisión y sanción a servidores y servidoras públicas debido al incumplimiento de las normas para prevenir, atender y sancionar la violencia contra las mujeres y el programa de capacitación y la revisión del programa estatal “PASE”.<sup>73</sup>

De tal modo que, el grupo de trabajo concluyó que las acciones presentadas por el gobierno de Oaxaca no brindan una respuesta de emergencia a la solicitud de AVGM. Este dictamen fue notificado a la Secretaría de Gobernación el 6 de agosto de 2018.

## 5. DECLARATORIA DE AVGM PARA EL ESTADO DE OAXACA

Ante la determinación del grupo de trabajo, la Secretaría de Gobernación emitió la Declaratoria de AVGM para el Estado de Oaxaca con fecha 18 de agosto de 2018 para los siguientes municipios: Asunción Nochixtlán, Heroica Ciudad de Huajuapán de León, Heroica Ciudad de Tlaxiaco, San Juan Mixtepec, Santa María Apazco y Santa María Yucuhiti; para la región Cañada: Huautla de Jiménez, Mazatlán Villa de las Flores y Teotitlán de Flores Magón; para la región Istmo: Heroica Ciudad de Juchitán de Zaragoza, Matías

Romero Avendaño, Salina Cruz, San Juan Guichicovi y Santo Domingo Tehuantepec; para la región Sierra Sur: Miahuatlán de Porfirio Díaz y Putla Villa de Guerrero; para la región Sierra Norte: Ixtlán de Juárez y Santo Domingo Tepuxtepec; para la región Costa: Candelaria Loxicha, San Agustín Loxicha, San Pedro Mixtepec, San Pedro Pochutla, Santa María Huatulco, Santa María Tonameca, Santiago Jamiltepec, Santiago Pinotepa Nacional, Santo Domingo de Morelos y Villa de Tututepec de Melchor Ocampo; para la región Valles Centrales: Oaxaca de Juárez, San Antonio de la Cal, San Bartolo Coyotepec, San Lorenzo Cacaotepec, Santa Lucía del Camino, Tlacolula de Matamoros, Villa de Zaachila y Zimatlán de Álvarez; para la región del Papaloapan: Acatlán de Pérez Figueroa, Loma Bonita, San Juan Bautista Tuxtepec y San Juan Bautista Valle Nacional.

La SEGOB determinó en su resolución que el Estado de Oaxaca requiere una respuesta de emergencia que modifique las prácticas estatales y sociales que impiden al Estado cumplir adecuadamente sus obligaciones de respecto, promoción, protección y garantía de los derechos humanos de las mujeres, principalmente, el de vivir una vida libre de violencia.

La Declaratoria de AVGM para el estado de Oaxaca contiene 21 acciones concretas que forman parte de las medidas de prevención, seguridad, justicia y reparación establecidas de conformidad con el artículo 25 de la Ley General

<sup>73</sup> Cfr. *Dictamen sobre la implementación de las propuestas contenidas en las conclusiones del informe emitido por el grupo de trabajo conformado para atender la solicitud de alerta de violencia de género contra las mujeres para el estado de Oaxaca*, pp.

52 y 53. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/385262/Dictamen\\_Oaxaca\\_notificaci\\_n\\_.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/385262/Dictamen_Oaxaca_notificaci_n_.pdf).

de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Entre las cuales destacan:

### **5.1. Medidas de prevención**

- La implementación de la estrategia de detección, atención y prevención de la violencia de género en el sector educativo;
- Las acciones para asegurar los recursos financieros, humanos y materiales que permitan el adecuado desempeño de las instituciones de seguridad, salud, educación, procuración, administración de justicia y atención a las mujeres;
- El diseño de una estrategia de prevención de la violencia contra las mujeres indígenas y afro mexicanas al interior de sus comunidades, que tenga por objetivo transformar los patrones socioculturales que producen y reproducen la violencia;
- La elaboración de un estudio para determinar la situación del derecho de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia en los municipios que se rigen por sistemas normativos internos, que permita establecer un diálogo para que desde el respeto a su autonomía se generen o fortalezcan los mecanismos existentes para garantizar la atención, prevención, sanción y erradicación de la violencia contra ellas.

### **5.2. Medidas de seguridad**

- La creación o fortalecimiento de puntos de atención inmediata a mujeres en situación de violencia que consideren las dinámicas sociales de la población y la distribución de las comunidades. Estos puntos de atención deberán trabajar en coordinación con el número de emergencia nacional 911 para

brindar protección inmediata y pertinente en casos de violencia;

- La difusión del número de emergencia nacional 911 en los municipios señalados;
- En las localidades mixtas o urbanas, la creación o fortalecimiento de agrupaciones estatales, municipales o mixtas de seguridad pública especializadas en los casos de atención de la violencia contra las mujeres por razones de género. Deberá diseñar un mecanismo de coordinación de las actuaciones de las diversas policías municipales y estatales para atender la violencia de género;
- El establecimiento, en coordinación con las autoridades estatales de un mecanismo permanente de la emisión y seguimiento de órdenes de protección involucrando a los cuerpos de policía de proximidad, fiscalía, centro de justicia para las mujeres y poder judicial;
- La identificación a partir de la estadística de incidencia delictiva de los factores de infraestructura y movilidad que requieran atención y desarrollar un programa de intervención urbana dirigido a la disminución de los espacios de riesgo en el transporte público;
- Para los municipios que se encuentran en las regiones Costa y Papaloapan, la realización de un estudio que permita identificar los efectos de las dinámicas de la delincuencia organizada en la violencia contra las mujeres y estrategias para su prevención;
- El mapeo de los delitos cometidos en contra de mujeres, particularmente, de los feminicidios, homicidio culposo, violencia sexual y desaparición de mujeres y niñas y sus tentativas.

### 5.3. Medidas de justicia y reparación

- La revisión de los casos referidos en la solicitud para que se investiguen y resuelvan con la debida diligencia y exhaustividad eliminando cualquier conducta o práctica de revictimización y libre de estereotipos y prejuicios;
- La estrategia para garantizar la idoneidad del personal adscrito a las áreas especializadas de investigación de violencia contra las mujeres y niñas a través de perfiles de ingreso y evaluaciones del desempeño periódicas;
- La estrategia de colaboración con la Defensoría Pública del Estado para fortalecer y garantizar la cobertura de los servicios de defensoría de oficio en materia de violencia contra las mujeres y niñas.

El gobierno del estado de Oaxaca y sus municipios, deberá dar cumplimiento a las medidas establecidas en la Declaratoria de violencia de género contra las mujeres. Asimismo, requiere incorporar al diseño de la política integral estatal o municipal y al quehacer del Consejo Estatal y los Consejos Municipales los temas establecidos por la SEGOB en la resolución.

Es importante señalar que, a partir de la Declaratoria de AVGM el grupo de trabajo se constituye en un grupo interinstitucional y multidisciplinario, el cual dará seguimiento y evaluará las acciones emprendidas por el gobierno del Estado de Oaxaca para atender la Declaratoria.

De tal modo que, el próximo 18 de agosto de 2019, el gobierno del Estado de Oaxaca y sus municipios involucrados en la Declaratoria de AVGM deberán informar a la Secretaría de Gobernación sobre las acciones realizadas para el

cumplimiento de las medidas establecidas en la Declaratoria referida.

## 6. CONCLUSIONES

El Estado de Oaxaca se caracteriza por un contexto cultural, social, económico e institucional de violencia contra las mujeres adverso y complejo que las coloca en situación de vulnerabilidad.

De manera particular, resulta preocupante la violencia institucional existente en la entidad que reproduce la violencia contra las mujeres y las niñas. De tal modo que, es apremiante que el Gobierno del Estado de Oaxaca –a través de sus tres Poderes– y en coordinación con los municipios fortalezca la profesionalización de la perspectiva de género de todas las autoridades encargadas de prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia.

Asimismo, se requiere eliminar los obstáculos que impiden el acceso a la justicia de las víctimas de violencia de género, esto es, la deficiente investigación de los delitos cometidos en contra de las mujeres y las niñas y la consecuente impunidad que persiste por la falta de sanción y reparación integral del daño.

Adicionalmente, es necesario que se cuente con un sistema de información y datos estadístico –Banco de datos de violencia– robusto que contenga información suficiente para lograr un diseño adecuado y eficiente de las políticas públicas que atiendan la problemática de violencia existente en la entidad.

## CAPÍTULO 4. EL MECANISMO DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES EN EL ESTADO DE OAXACA

*Gretha Jimena Vilchis Cordero*

En cuanto al papel que juegan las autoridades policiales en la garantía del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, así como en el cumplimiento de las medidas emitidas en la Declaratoria de AVGM, debido a que las y los policías suelen ser un primer contacto para las mujeres, resulta fundamental que el personal policial pueda brindar una respuesta oportuna y sensible a las mujeres que les permita tender puentes de confianza con ellas que las ayude a sentirse seguras y salir de sus círculos de violencia.

Asimismo, la labor del personal policial en la implementación de las órdenes de protección y la recuperación de los espacios públicos es fundamental para salvaguardar la vida y la integridad de las mujeres y las niñas del Estado de Oaxaca. En este sentido, se requiere que las instituciones policiales se fortalezcan desde su capacidad técnica y profesional, hasta su capacidad presupuestal a fin de poder responder adecuadamente al contexto emergente de violencia contra las mujeres que persiste en la entidad.

### FUENTES CONSULTADAS

#### Legislativas

Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

Resolución de la Secretaría de Gobernación respecto a la solicitud AVGM/04/2017 de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para el Estado de Oaxaca, 30 de agosto de 2018.

#### Documentos normativos

Acuerdo de Admisibilidad respecto de la Solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para el Estado de Oaxaca, que suscribe, la Comisionada Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, de conformidad con los artículos 33 del Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

Acta de la quinta sesión del grupo de trabajo para el estudio y análisis de la solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para el Estado de Oaxaca.

Acta de la sexta sesión del grupo de trabajo para el estudio y análisis de la solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para el Estado de Oaxaca.

Acta de la séptima sesión del grupo de trabajo para el estudio y análisis de la solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para el Estado de Oaxaca.

Dictamen sobre la implementación de las propuestas contenidas en las conclusiones del informe emitido por el grupo de trabajo conformado para atender la solicitud de alerta de violencia de género contra las mujeres para el estado de Oaxaca.

Informe del grupo de trabajo conformado para atender la solicitud AVGM/04/2017 de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en el Estado de Oaxaca.

#### CAPÍTULO 4. EL MECANISMO DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES EN EL ESTADO DE OAXACA

*Gretha Jimena Vilchis Cordero*

Resolución de la Secretaría de Gobernación respecto a la solicitud de declaratoria de alerta de violencia de género contra las mujeres para el municipio de Cajeme, Sonora, 4 de agosto de 2017.

Solicitud de Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para el estado de Oaxaca.

## CAPÍTULO 5. LA JUSTICIA TRANSICIONAL Y LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

*Daniela Malpica Neri*<sup>74</sup>

### 1. INTRODUCCIÓN

La presente ponencia magistral tiene el objetivo general de aportar a las y los servidores públicos que colaboran bajo la coordinación del Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Oaxaca los conceptos básicos sobre la Justicia Transicional, qué puede aportar la experiencia esta rama del Derecho Internacional en los ámbitos de seguridad locales, y la importancia de que éste contemple la perspectiva de género de manera transversal en todas las políticas públicas, desde su planeación hasta su ejecución.

La Justicia Transicional es la serie de procesos y mecanismos implementados por países que – por lo general – vienen saliendo de un conflicto armado (internacional o interno, en el que los actores pueden ser Estados y grupos armados) y/o una dictadura o un régimen opresor para poder atender las miles de violaciones graves de derechos humanos y ayudarles a transitar hacia una sociedad democrática, reestablecer o construir el estado de derecho, y ayudar a una sociedad a lidiar con un pasado atroz y fomentar la reconciliación.

Debe mencionarse que el tipo de “conflictos” a los que tradicionalmente se ha aplicado la Justicia Transicional ha cambiado a lo largo de los años. Como se mencionó en el párrafo anterior, si bien se aplica tradicionalmente en

países que salen de dictaduras (como en el caso argentino) o de un conflicto armado (como el caso de Ruanda); los conflictos han evolucionado y también. Lo anterior, debido a que la mayoría de los países ahora han adoptado los modelos democráticos y se ha trabajado constantemente en la prevención de conflictos armados. Por ello, ahora se deben comenzar a tomar en cuenta conflictos en los que hay actores mucho más complejos y factores de macro criminalidad que antes no existían, como en el caso de Colombia y como lo es el caso mexicano.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) define a la Justicia Transicional como “la variedad de procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad por resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación”.<sup>75</sup>

Ahora bien, la Justicia Transicional tiene cuatro fuentes dentro del Derecho Internacional, que son:

1. Derecho Internacional humanitario –que a través de los Convenios de Ginebra se establecen las leyes de guerra o la regulación que deben seguir los países que

<sup>74</sup> Directora General de Justicia, Reconciliación y Derechos Humanos, A. C. *Jusred*.

<sup>75</sup> SECRETARIO GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Informe sobre “El Estado de derecho y la justicia de*

*transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos”*, 3 de agosto de 2004, documento S/2004/616. p, 6.

Sugerencia para la referencia del capítulo del libro en APA 7ª edición:

- se encuentran involucrados en un conflicto armado internacional o no internacional;
2. Derecho Internacional de los Refugiados – una de las consecuencias más atroces de los conflictos y regímenes dictatoriales son los miles de desplazados internos y refugiados en otros países para huir del conflicto o la represión. Por ello forman parte fundamental de la Justicia Transicional;
  3. Derecho Penal Internacional –al reconocer la comunidad internacional que hay delitos tan graves– como los crímenes de guerra, de lesa humanidad y de violaciones graves a los derechos humanos – que es obligación de todos los estados su investigación y persecución. En este sentido, en ocasiones es difícil –ya sea por falta de voluntad política o de infraestructura necesaria– la persecución de estos delitos dentro del Estado en donde se cometieron, la comunidad internacional tiene la obligación de perseguirlos;
  4. Derecho Internacional de los Derechos Humanos –pues establece las obligaciones en materia de derechos humanos de todos los Estados.

De cada una de estas cuatro ramas del Derecho Internacional, surgen obligaciones específicas que los Estados deben seguir al implementar mecanismos de Justicia Transicional. En este sentido, la Justicia Transicional involucra una serie de procesos o mecanismos extraordinarios que coadyuvan a las sociedades cuando hablamos de violaciones masivas y graves a los derechos humanos, y que han generado miles de víctimas. Son extraordinarias, porque el sistema ordinario de los

Estados ya no puede responder ante dichas atrocidades. Estos procesos o mecanismos buscar dar cumplimiento a los cuatro pilares fundamentales de la Justicia Transicional. Estos pilares son:

1. *Verdad*. Para llegar a la verdad de los hechos, encontrar responsables y las causas de que han originado estos conflictos, se han implementado alrededor del mundo diversas comisiones de la verdad, reconciliación, de investigación e incluso contra la impunidad, como la de Guatemala. Sus objetivos han sido diversos, pero en su mayoría son para investigar violaciones masivas y graves a los derechos humanos, tales como la desaparición forzada de personas, tortura, ejecuciones extrajudiciales, el empleo de fuerzas de seguridad clandestina, la violencia de género en situaciones de conflicto – como la violación sexual de las mujeres –entre muchas otras, sus causas y el contexto socio-político que permitió que sucedieran.

Las comisiones de verdad son órganos oficiales –pueden ser nacionales, internacionales o mixtas– temporales, no judiciales, y se encargan de investigar las violaciones graves a los derechos humanos que se hayan cometido por un periodo determinado de tiempo –por lo general varios años y se enfocarán en aquellas que constituyen delitos graves según el derecho internacional. Entre sus objetivos, se encuentra el verificar los hechos relacionados con las violaciones de derechos humanos ocurridas en el pasado, fomentar la rendición de cuentas, preservar las pruebas,

identificar a los autores y recomendar indemnizaciones y reformas institucionales.<sup>76</sup>

2. *Justicia.* Para volver ejercible el pilar de la justicia, se han implementado diversos mecanismos. Estos mecanismos surge de la obligación de todos los Estados de investigar y sancionar todos aquellos hechos que sean una violación a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, en especial aquellos que se encuentran tipificados como delitos –tanto en el ámbito nacional como en el internacional– tales como el genocidio, los crímenes de guerra, los crímenes de lesa humanidad, y las violaciones graves a los derechos humanos como las ejecuciones extrajudiciales, sumarias, la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes, la esclavitud, la desaparición forzada, la violación y otras formas de violencia sexual, y algunos delitos conexos con ellos.<sup>77</sup>

Éstos varían entre quienes ejercen la jurisdicción (internacionales, mixtos, nacionales y tradicionales), y qué tipo de justicia es la que opera (algunos operan con base en la justicia retributiva y otros con la justicia restaurativa). En los distintos mecanismos implementados se han intentado diversas variables de todos estos.

Entre estos mecanismos encontramos a la Corte Penal Internacional para la investigación de crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra,

así como el establecimiento de tribunales *ad hoc*, esto es, tribunales específicos para determinar responsabilidades penales a individuos por dichos delitos, como el Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia. Por último, los hallazgos de las comisiones también se han investigado y perseguido con auxilio de tribunales domésticos – como el caso actual de Guatemala- y métodos de justicia tradicionales adecuados a los usos y costumbres de la región y de grupos indígenas, los que han sido utilizados para auxiliar a las víctimas a obtener justicia, como en el caso de Ruanda, en donde se utilizó el Tribunal Penal Internacional para Ruanda, cortes nacionales y el sistema de justicia comunitaria tradicional conocido como “*Tribunales Gacaca*”.

3. *Reparación.* Para responder al inmenso número de víctimas que generan hechos como los mencionados, en los países que han iniciado procesos transicionales se han implementado programas de reparaciones masivas para las víctimas. La reparación sigue los principios que ya conocemos en el país para una reparación integral: 1. restitución, 2. reparación, 3. rehabilitación, 4. satisfacción y 5. garantías de no repetición. Debido al gran número de víctimas, en muchos países se han seguido esquemas de priorización, en los que son las mismas víctimas quienes determinan quiénes (o qué tipo de víctimas) y cómo acceden a los fondos.

<sup>76</sup> SECRETARIO GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, Informe sobre “El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos”, 3 de agosto de 2004, documento S/2004/616. p. 6.

<sup>77</sup> CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS, Informe del Relator Especial sobre la

promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición sobre la “Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo”, 27° periodo de sesiones, documento A/HRC/27/56 p. 6.

Aquí es importante mencionar que si bien se siguen los mismos principios para una reparación integral, estos no pueden seguir los mismos criterios que las reparaciones individuales al hablar de la cuantificación de los daños ni las mismas exigencias probatorias que en los recursos judiciales. Por ello se establecen programas administrativos de reparación y tabulaciones específicas que logren conciliar el número masivo de víctimas y una reparación que sea posible de acuerdo a las capacidades técnicas, económicas y humanas de los Estados.

Por ejemplo, la Corte Interamericana otorga alrededor de 100 mil a 200 mil dólares por familia de personas que han sido ejecutadas por algún agente estatal. En Perú, hubo 69,000 víctimas de ejecuciones extrajudiciales, si se hubiese dado el promedio –150 mil dólares– a cada familia, el monto total de las reparaciones ascendía a 10 billones de dólares, mientras que el PIB del país era tan solo de 9 billones. Por ello, deben de ser programas administrativos que busquen satisfacer la reparación a las víctimas pero que respondan al mismo tiempo a las realidades de los Estados.

4. *Garantías de no repetición.* Este pilar se refiere a los cambios que requiere una sociedad y sus instituciones para evitar que los hechos que propiciaron la violación masiva de derechos humanos vuelvan a suceder. Esto requiere de un profundo análisis de las causas estructurales en la sociedad y al interior de sus instituciones – pues para llegar a un conflicto o régimen se debe asumir que las instituciones y sus contrapesos no funcionan adecuadamente– así como las prácticas sociales y culturales que les han alimentado y permitido operar de esta

manera. Esta transformación requiere que todos los sectores y la población en general se involucre. Estos cambios deberán iniciar como mínimo con la depuración de las personas responsables de las violaciones graves a los derechos humanos al interior de las instituciones, el fortalecimiento de las instituciones judiciales, legislativas y de seguridad.

Ahora bien, una vez vistas las fuentes, los pilares y algunos ejemplos de mecanismos implementados en el marco de la Justicia Transicional es necesario comenzar a hablar de la perspectiva de género dentro de esta rama del derecho internacional.

## 2. LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

Para comprender qué es la perspectiva de género, debemos primero entender que es el género. Éste es el conjunto de características sociales, culturales, políticas, jurídicas y económicas asignadas socialmente en función del sexo de nacimiento (diferencias biológicas entre la mujer y el hombre; incluye la diversidad de los órganos genitales externos e internos, su función en torno a la procreación y las particularidades endocrinas) y aprendidas durante el proceso de socialización. El género determina lo que es esperado, permitido y valorado en una mujer o en un hombre en un contexto determinado. Además, involucra vínculos de poder y articula otros como los de clase, etnia, edad u orientación sexual (interseccionalidad).

Con base en lo anterior, se ha conformado un sistema de sexo-género, en el que las identidades y las conductas – incluyendo estereotipos y prejuicios sobre lo que debe ser una

mujer o un hombre – son el producto de percepciones construidas en forma cultural, a partir de una serie de referentes simbólicos. Esto es, los contenidos asociados con el hecho de ser mujeres y hombres dependen de la cultura y no la biología.

Históricamente, debido a las relaciones de poder establecidas con base en el sistema de sexo-género, las mujeres y sus experiencias han sido excluidas de la vida pública en los Estados. Esto se ha traducido en que los problemas específicos que aquejan a las mujeres, o cómo éstos se viven de manera diferenciada de las mujeres, no fueron contemplados en nuestros sistemas políticos ni jurídicos, dejando de lado su inclusión dentro de las políticas públicas institucionales y, esto a su vez, fue creando un sistema estructural de discriminación en contra de las mujeres que ha generado una desigualdad en el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres.

La lucha por reivindicar los derechos de las mujeres incluye la incorporación en la vida pública de la perspectiva de género. Debemos entender por perspectiva de género a las metodologías y a los mecanismos que permiten identificar, cuestionar y valorar la discriminación, la desigualdad y exclusión de las mujeres que se pretende justificar con base en las diferencias biológicas entre mujeres y hombres, así como las acciones que deben emprenderse para actuar sobre los factores de género y crear las condiciones de cambio que permitan avanzar en la construcción de la igualdad entre mujeres y hombres, es decir, en el goce y ejercicio de los derechos humanos en condiciones de igualdad.

### 3. LA PERSPECTIVA DE GÉNERO Y LA JUSTICIA TRANSICIONAL

Ahora bien, esta exclusión de la perspectiva de género y de las mujeres en general de la vida pública se trasladó a los sistemas de protección de Derechos Humanos. De este modo, las experiencias de las mujeres y las víctimas de violaciones basadas en género no se han abordado adecuadamente en los procesos de justicia transicional, ni han tenido las mujeres la suficiente representación ni oportunidades de participación necesarias en las medidas de rendición de cuentas, reconocimiento y reforma. En este sentido, sin la participación de las mujeres y un adecuado análisis de cuáles, cómo y cuándo las violaciones graves de derechos humanos afectaron de manera diferenciada a hombres y mujeres, será imposible que un proceso de Justicia Transicional sea exitoso y ayude a forjar el Estado de derecho, una democracia igualitaria y a impulsar la reconciliación.

En este sentido, fue hasta mediados de la década de los noventa que las violaciones a los derechos humanos de las mujeres, el daño y su degradación en los contextos de justicia de transición permanecieron en el olvido. Lo anterior tuvo un giro cuando los tribunales especiales para Ruanda y para la Ex-Yugoslavia tipificaron como delito la violencia sexual y reproductiva contra las mujeres como una violación de diferentes normas del derecho internacional humanitario (durante los conflictos, elevándolo a crimen de guerra) y de los derechos humanos.

Esto fue hasta el año de 1998. El Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, se manifestó al respecto hasta el año 2000, mediante su resolución 1325, la Resolución sobre

mujeres, paz y seguridad, en la que reafirmó el rol fundamental que han tenido las mujeres en la prevención y resolución de los conflictos, negociaciones, operaciones y el mantenimiento de la paz, respuesta humanitaria y en la reconstrucción. Asimismo, hizo énfasis en que las mujeres y la perspectiva de género deben ser incorporadas en los esfuerzos por mantener la paz y realizar todos los esfuerzos por disminuir la violencia de género en situaciones de conflicto.

También debe mencionarse que la Comisión para la Verdad y la Reconciliación de Sudáfrica fue –gracias a mujeres activistas– la primera en adoptar estrategias con perspectiva de género, tales como: audiencias especiales para las mujeres, la creación de protocolos para la toma de declaraciones, la realización de investigaciones sobre género, y la inclusión de un capítulo sobre las mujeres en su informe final.

En este sentido, es necesario enumerar algunas de las problemáticas generales que enfrentan las mujeres en los procesos de Justicia transicional:

1. Uso de las mujeres como arma de guerra durante conflictos armados y aquella sufrida por las mujeres durante las operaciones de paz por ambos bandos;
2. Invisibilizadas en procesos de verdad, búsqueda y paz;
3. No son contempladas nuestras necesidades en las reparaciones;
4. Las garantías de no repetición no incluyen una visión transformadora que contemple generar y mejorar el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres en condiciones de igualdad;

5. Las condiciones de igualdad en ocasiones tienden a mejorar debido a que los hombres –al estar involucrados en los conflictos– dejaron espacios que tradicionalmente eran exclusivos para ellos, pero es muy difícil que las mujeres logren conservar estos avances al terminar el conflicto;
6. Violaciones más conocidas: violencia sexual, violencia reproductiva y desplazamiento forzado;
7. Debido a los roles y estereotipos de género, las mujeres no son reconocidas en los diversos roles que desempeñan en los conflictos:
  1. Víctimas y sobrevivientes;
  2. Perpetradoras;
  3. Combatientes;
  4. Activistas;
  5. Actoras dentro de los procesos de Justicia Transicional.

Ahora bien, dentro de cada uno de los pilares existen algunos problemas específicos que se deben de erradicar, los cuáles veremos a continuación:

### **Verdad**

- Que las mujeres eran utilizadas como arma de guerra dentro de los conflictos. Es decir, al ser el rol de los hombres tradicionalmente un rol “protector” de “sus” mujeres (madre, esposa, hijas, etc.); se buscaba agredir su “masculinidad” al agredir a las mujeres, utilizando la violación sexual o ejecución para dañar su función y rol de protección;
- No formaba parte de la recuperación de la verdad y de la memoria. Al no ser visibilizados los problemas y las violencias

vividas de manera diferenciada por las mujeres, la construcción de la verdad y de memoria que realizaron diversos países fue incompleta. Por ejemplo, la Comisión Nacional de Personas Desaparecidas en Argentina no tuvo una perspectiva de género en su diseño e implementación. Si bien si se documentaron casos de violencia sexual en contra de mujeres y hombres, y se habló de la desaparición de mujeres embarazadas y sus hijas e hijos, esto no fue abordado como una violencia diferenciada que vivieron las mujeres y sus repercusiones desde la perspectiva de las víctimas;

- El trabajo de campo no era adecuado para que las mujeres pudieran contar sus historias: las agresiones sexuales durante el conflicto permanecieron secretas durante años debido al estigma que genera en las mujeres –incluso hoy en día– relatar que fueron víctimas de violencia sexual;
- No contaban con perspectiva intercultural;
- Se invisibilizó durante años el trabajo de mujeres en la construcción de verdad y de memoria. Las activistas en múltiples ocasiones son actores fundamentales en los procesos de paz y construcción de memoria y de verdad. No obstante, no figuran como tales.

### **Justicia**

- La violación sexual sufrida por las mujeres en contexto de conflicto armado tardó años en ser considerada como delito de lesa humanidad y crímenes de guerra, por lo que el acceso a la justicia dentro de los tribunales penales internacionales tardó en llegar. (recordemos el primer caso 1998 en Ruanda);

- Las mujeres tienen sufridos de manera desproporcionada el acceso a la justicia individual que pudiese llegar a existir a través de un mecanismo de justicia transicional por el estigma y las particularidades socio-culturas que existen alrededor de la denuncia. Al igual que en los mecanismos de verdad, se deben crear las condiciones idóneas para que las mujeres puedan denunciar las violencias que sufrieron y ser atendidas sin ser revictimizadas;
- Delitos relacionados a la salud reproductiva de las mujeres difícilmente son contemplados aún: embarazos forzados, abortos forzados, matrimonios forzados;
- Los sistemas ordinarios que trabajan de la mano de los extraordinarios deben seguir trabajando en la incorporación de la perspectiva de género en la investigación, persecución y castigo de las violaciones a los derechos humanos de las mujeres.

### **Reparación y Garantías de no repetición**

- Fue hasta el año 2014 que la Organización de las Naciones Unidas emitió una Guía General para reparaciones para violencia sexual en conflicto armado de las Naciones Unidas;
- Las reparaciones deben ir más allá de reparar el hecho o violación de DH, Tienen que buscar transformar la realidad de las mujeres para que ésta no se vuelva a perpetrar;
- Al no existir reparaciones diferenciadas y con perspectiva de género e interseccionalidad, se podría estar replicando la estructura de poder que

permitió las violaciones existieran en primer lugar. Por ejemplo, las mujeres durante conflicto que pierden a la persona que era su soporte económico se les niega la oportunidad en muchas ocasiones de lograr obtener un ingreso, recuperar tierras (en muchos países las mujeres aún no pueden heredar). a la esposa de una persona víctima de desaparición forzada, de poco le sirve una pensión únicamente, si no viene acompañada de oportunidades que le ayuden a reactivarse económicamente y poder volverse un sustento para su familia (oportunidades como cuidado de las personas dependientes de ella en el hogar, oportunidades laborales, de educación, etc.);

- Las garantías de no repetición deben buscar combatir las estructuras de poder que dieron origen a que la violencia contra la mujer incrementara y busca que sus derechos logren ser ejercidos en condiciones de igualdad. Por ejemplo, revisar las instituciones que se encuentran encargadas de la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres y empoderarlas para que éste sea un eje rector que impulse políticas transversales que logren cumplir con dicho objetivo. En el mismo sentido, si el Estado atraviesa por un conflicto, capacitar los crímenes o violaciones de derechos humanos ligados al conflicto (uso de mujeres como arma de guerra) para poder visibilizarlos, diferenciarlos y poder atenderlos. Incluso, para poder estar en posibilidades de establecer que en una entidad federativa existen o no este tipo de delitos.

#### 4. EL CASO MEXICANO

Ahora bien, respecto de nuestro país debemos de cuidar que las autoridades de los tres niveles de gobierno, si se decide iniciar un proceso de justicia transicional, incorporen la perspectiva de género al interior de los mecanismos de Justicia Transicional que se busquen implementar. Esto es, que se exija la incorporación de una unidad de género, la cual trabaje la perspectiva de género e interseccionalidad, en cada uno de los mecanismos para garantizar el acceso de todas las personas a éstos en condiciones de igualdad, y de este modo cerciorarse de que la construcción de la verdad, la memoria, el acceso a la justicia, la reparación y que las garantías de no repetición incluyan las distintas violencias que sufrieron las mujeres dentro del “conflicto”.

Asimismo, deben ser vigilantes de que no nos quieran vender políticas públicas que no son de justicia transicional o están relacionadas con un proceso de transición como tales. Un ejemplo de lo anterior es la mencionada *amnistía* para las mujeres que abortaron y se encuentran presas debido a que en sus respectivas entidades federativas el aborto aun es penalizado.

Este tipo de amnistía no está relacionado con un proceso de justicia transicional, ni se trata de una forma de violencia relacionada a un contexto de conflicto (a menos que se trate de aborto forzado en un contexto de conflicto o dictadura, y que además podría incluso llegar a ser considerado genocidio, lo cual no es el caso) sino es una forma de violencia y discriminación que sufren las mujeres al interior de la República mexicana de manera estructural y generalizada y que requiere de políticas públicas ordinarias, concretas y específicas, como la despenalización

del aborto. No se soluciona a través de una amnistía.

Otro problema específico que debe comenzar a ser atendido por los gobiernos locales y federales será el tema del feminicidio y diferenciarlo de aquellas ejecuciones realizadas en el contexto del conflicto.

Los feminicidios, al igual que el aborto, son un tema de violencia estructural que sufren las mujeres debido a la violencia machista que ha permeado históricamente las relaciones de poder entre mujeres y hombres. Los homicidios de las mujeres en el contexto del conflicto no se encuentran relacionados con las motivaciones tradicionales de los feminicidios (por el simple hecho de ser mujeres), puede ser –por ejemplo– como arma de guerra por no haber pagado una extorsión, como ha sucedido en el caso de Michoacán con los “caballeros templarios”. Por ello, es muy importante que las instituciones de seguridad se preparen en conocer las diferencias entre estos conceptos y fenómenos, para poder coadyuvar cuando se implementen los mecanismos de justicia transicional en visibilizar si existe o no dicha problemática en sus entidades, y en la adecuada prevención, atención e investigación de dichos delitos.

Las reparaciones que se otorguen, independientemente de si son realizadas en un contexto transicional o no, deben iniciar a ser transformadoras, tal y como se busca en la Justicia Transicional, y no buscar únicamente reparar de manera rápida y monetaria los daños causados. Lo mismo, con las garantías de no repetición. Para ello, es fundamental que los gobiernos, federales y locales, realicen como mínimo lo siguiente:

1. Utilizar la perspectiva de género, incluyendo el lenguaje incluyente en documentos y mandatos;
2. Financiamiento y recursos que den prioridad a las necesidades de género;
3. Capacitación del personal para que puedan comprender e integrar medidas que tengan en cuenta el tema de género en las actividades e interacciones diarias;
4. Poner énfasis en el conocimiento especializado en temas de género en contextos específicos (para poder diferenciar contexto de conflicto, feminicidio, homicidio, etc.);
5. Campañas dirigidas a todas las partes afectadas;
6. Trabajar con la sociedad civil, la cual tiene insumos respecto a documentación de casos y violaciones de derechos humanos;
7. Respaldo a las actividades de la justicia transicional de manera permanente
8. Rendición de cuentas y transparencia en todo momento.

## FUENTES CONSULTADAS

### **Bibliografía**

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS, *Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición sobre la “Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo”*, 27° periodo de sesiones, documento A/HRC/27/56

SECRETARIO GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Informe sobre “El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos”*, 3 de agosto de 2004, documento S/2004/616. p, 6.

# CAPÍTULO 6. ¿LA POLICÍA PUEDE CONTRIBUIR EN LA PREVENCIÓN, ATENCIÓN, SANCIÓN Y ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES? MODELOS ALTERNATIVOS DE ACTUACIÓN POLICIAL: POLICÍA DE PROXIMIDAD Y RESOLUCIÓN DE PROBLEMAS

*Asael Nucho González<sup>78</sup>*

“El mejor termómetro para medir el grado de civilización de un pueblo es la situación de sus mujeres”

*Norberto Bobbio*

## 1. BREVE PANORAMA DE LA VIOLENCIA EN CONTRA DE LAS MUJERES

En los últimos 12 años, la violencia en contra de las mujeres ha aumentado de manera importante, tal como se puede observar en las cifras que reporta el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) sobre las defunciones de mujeres por homicidios en México. En el año 2006 observamos que el número de homicidios de mujeres fue de 1,298, mientras que en el 2017 ésta cifra alcanza un total de 3,381, un incremento de 160%.

Asimismo, el número de homicidios de mujeres por arma de fuego se incrementó en este lapso, al pasar de 410 en el 2006 a 1,728 en el 2017, un aumento de 321% (Gráfica 1)

---

<sup>78</sup> Director de la Unidad de Riesgos de Etellekt.

Sugerencia para la referencia del capítulo del libro en APA 7ª edición:

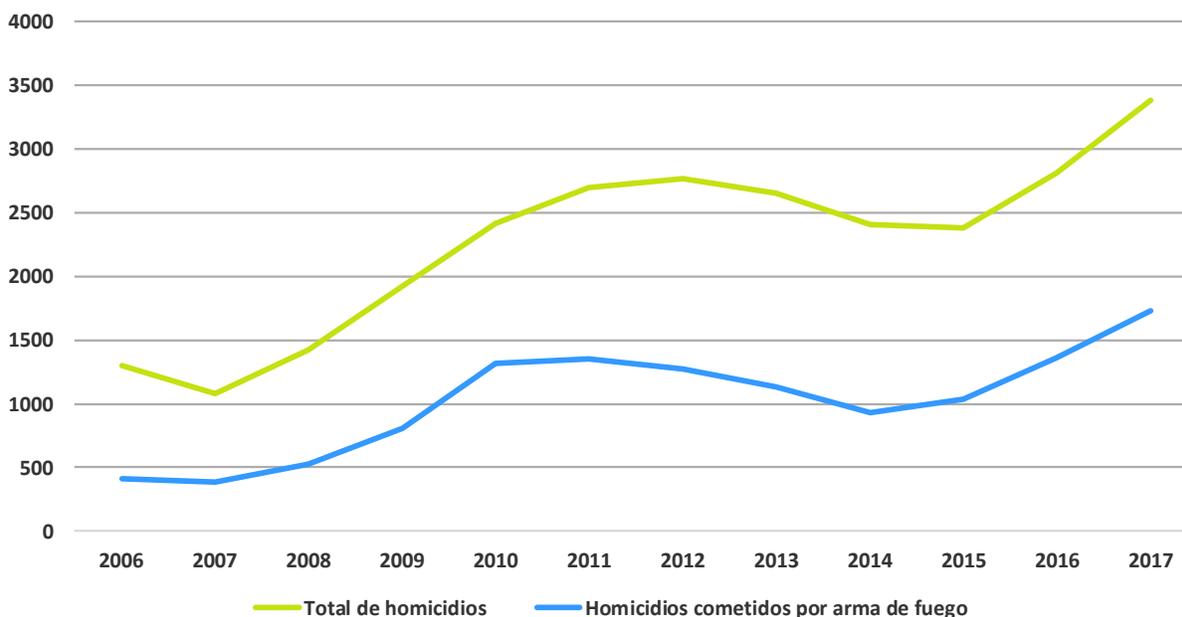
Nucho González, A. (2022). ¿La policía puede contribuir en la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres? Modelos alternativos de actuación policial: policía de proximidad y resolución de problemas. En M. Guzmán Jiménez & J. M. Vera Salinas (Coords.), *Retos y posibilidades de la capacitación y profesionalización policial con perspectiva de género* (pp. 65-80). Editorial Transdigital. <https://doi.org/10.56162/transdigitalb5>

CAPÍTULO 6. ¿LA POLICÍA PUEDE CONTRIBUIR EN LA PREVENCIÓN, ATENCIÓN, SANCIÓN Y ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES? MODELOS ALTERNATIVOS DE ACTUACIÓN POLICIAL: POLICÍA DE PROXIMIDAD Y RESOLUCIÓN DE PROBLEMAS

Asael Nuche González

**Gráfica 1**

*Defunciones de mujeres por homicidio (2006-2017)*



*Fuente:* Elaboración propia con datos del INEGI. Nota: Tasa x 100 mil mujeres.

En el año 2006, la tasa más alta de homicidios de mujeres fue en el estado de Guerrero con un total de 5.54 homicidios por cada 100 mil mujeres, le siguieron el estado de México y Michoacán con una tasa de 3.82 y 3.75 respectivamente, el estado de Chihuahua con 3.72, Chiapas con 3.61 y Tamaulipas con 3.44. El 50% del total de homicidios de mujeres ocurrió tan sólo en las seis entidades mencionadas, mientras que el estado de Oaxaca se situó en el séptimo sitio con una tasa de 3.08 por cada 100 mil mujeres.

En el 2012, el estado de Chihuahua tuvo la tasa más alta de homicidios por cada 100 mil mujeres (15.23), le siguió el estado de Guerrero (13.24), Tamaulipas (10.05), Coahuila (9.29), Durango (8.61) y Colima (7.36). Al comparar las

cifras del 2006 y 2012, se observa un aumento de la violencia en contra de las mujeres en 29 estados de la república y una disminución en 4 estados: Chiapas (-1.37), Baja California Sur (-0.32), Puebla (-0.11) y Yucatán (-0.07), lo que indica que esta grave problemática no se puede atribuir solamente al diseño e implementación de política pública a nivel local, sino que respondió a las decisiones y estrategias impulsadas desde el ámbito federal.

CAPÍTULO 6. ¿LA POLICÍA PUEDE CONTRIBUIR EN LA PREVENCIÓN, ATENCIÓN, SANCIÓN Y ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES? MODELOS ALTERNATIVOS DE ACTUACIÓN POLICIAL: POLICÍA DE PROXIMIDAD Y RESOLUCIÓN DE PROBLEMAS

Asael Nuche González

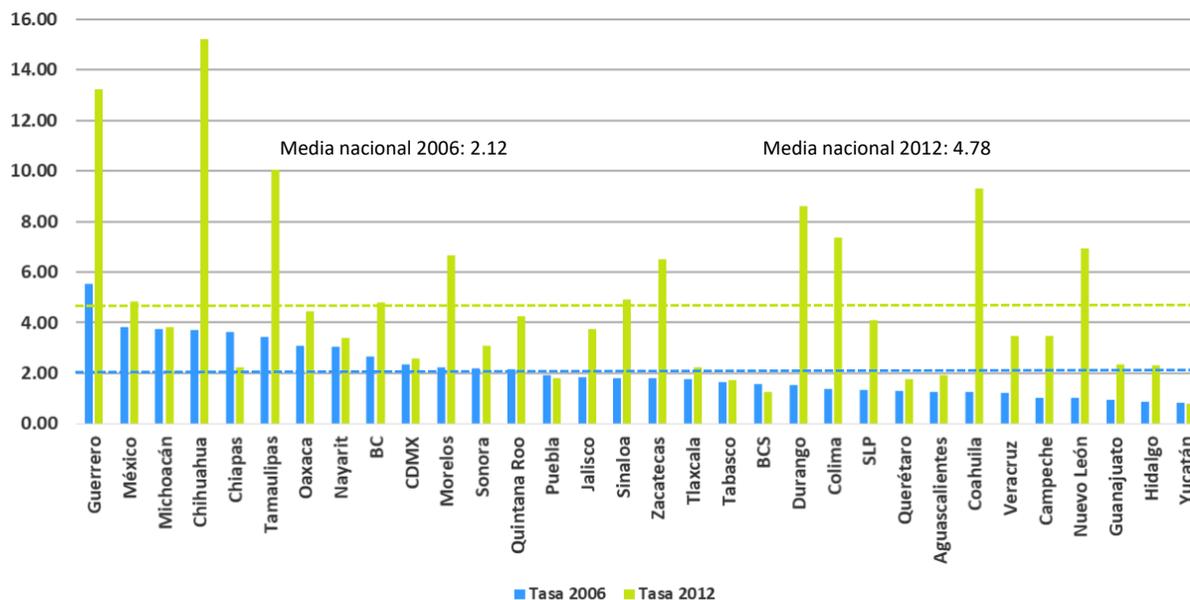
De acuerdo con un informe del Instituto Belisario Domínguez<sup>79</sup> uno de los efectos de los operativos militarizados fue el incremento de los homicidios a nivel nacional y en los estados en donde se produjeron: Guerrero, Michoacán, Baja California, Chihuahua, Durango, Nuevo León, Sinaloa y Tamaulipas. Seis de los ocho estados en donde se realizaron operativos coinciden con la

en Colima y Zacatecas, como se aprecia en la gráfica 2.

Del 2012 al 2017 se registró una reducción de la tasa de defunciones por homicidios en contra de mujeres en 10 estados de la República. Sin embargo, también se produjo un alza en los 22

**Gráfica 2**

*Defunciones de mujeres por homicidio (2006-2012)*



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI. Nota: Tasa x 100 mil mujeres.

mayor variación porcentual registrada entre el 2006 y el 2012 con respecto al aumento de homicidios de mujeres. Si bien en Michoacán y Baja California también aumentaron los homicidios de mujeres, fue mayor el incremento

estados restantes, por lo tanto, se mantuvo la tendencia de crecimiento nacional que se presentó a partir del 2007.

<sup>79</sup> GALINDO, Carlos, *Efectos de los operativos de tipo militarizado contra el narcotráfico y la delincuencia.*, México,

Instituto Belisario Domínguez-Senado de la República, diciembre 2018, pp., 5-6.

CAPÍTULO 6. ¿LA POLICÍA PUEDE CONTRIBUIR EN LA PREVENCIÓN, ATENCIÓN, SANCIÓN Y ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES? MODELOS ALTERNATIVOS DE ACTUACIÓN POLICIAL: POLICÍA DE PROXIMIDAD Y RESOLUCIÓN DE PROBLEMAS

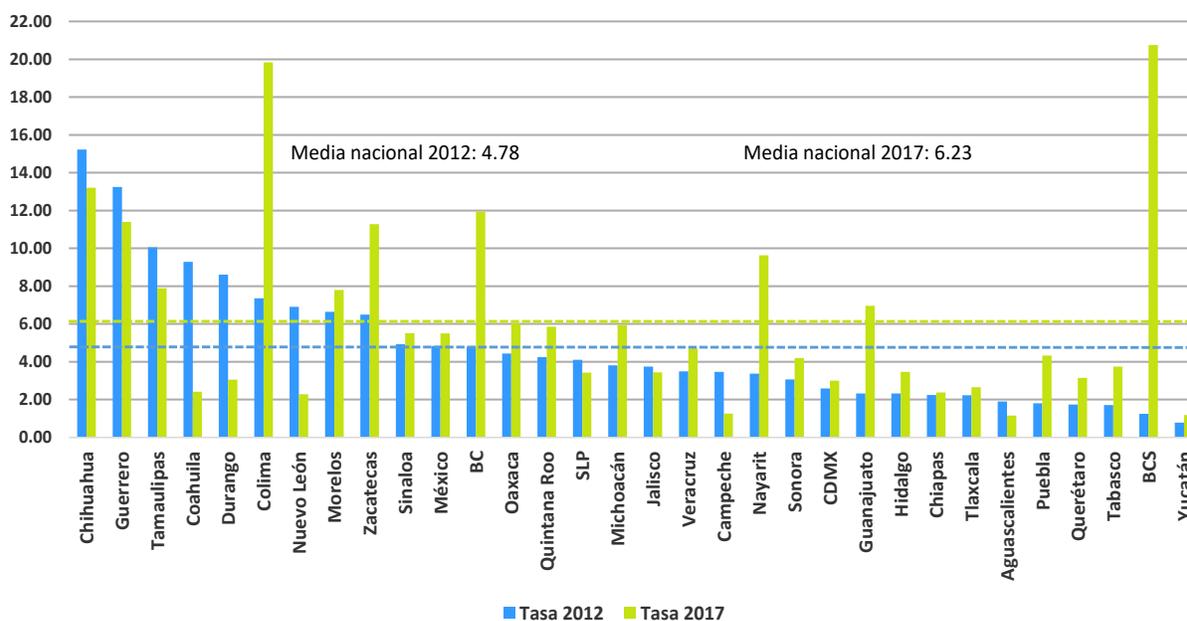
*Asael Nuche González*

En el 2017 la tasa más alta tuvo lugar en el estado de Baja California Sur con un total de 20.76 homicidios por cada 100 mil mujeres, le siguieron Colima (19.84), Chihuahua (13.20), Baja California (11.94) y Guerrero (11.40). Situándose la media nacional en 6.23 homicidios por cada 100 mil mujeres. Son llamativos los casos de Baja California que en 2012 tuvo una tasa de 1.24 y en 2017 alcanzó 20.76 homicidios por cada 100 mil mujeres, mientras que en el estado de Colima en el 2012 la tasa era de 7.36 y en 2017 de 19.84. La media nacional pasó de 2.12 en el 2006 a 6.23 homicidios por cada 100 mil mujeres en el 2017 (Gráfica 3).

En Oaxaca, la tasa de homicidios de mujeres aumentó de 3.08 en 2006 a 4.43 en 2012, y 6.58 en 2014 el nivel más alto en el periodo bajo observación. Si bien descendió hasta el 2016 la tasa volvió a incrementarse en el 2017 cuando se registraron 6.02 homicidios por cada 100 mil mujeres. Un incremento en 12 años del 95% (Gráfica 4).

**Gráfica 3**

*Defunciones de mujeres por homicidio (2012-2017)*

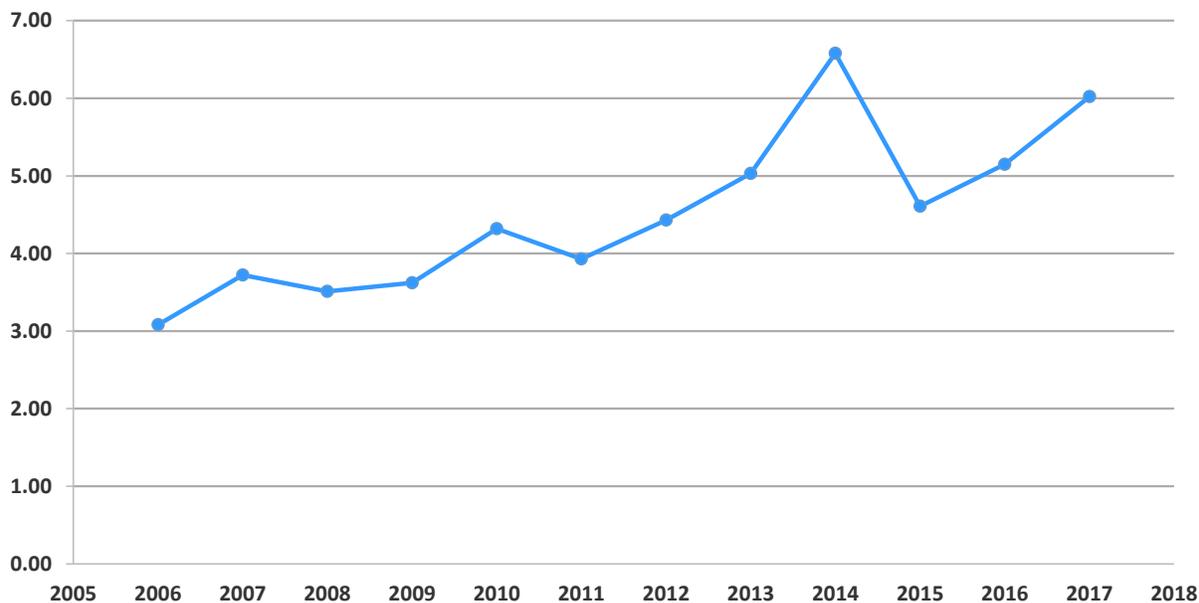


*Fuente:* Elaboración propia con datos del INEGI. Nota: Tasa x 100 mil mujeres.

**Gráfica 4**

*Defunciones de mujeres por homicidio en el estado de Oaxaca (2006-2017)*

**Gráfica 4. Defunciones de mujeres por homicidio en el estado de Oaxaca (Tasa por cada 100 mil mujeres) (2006-2017)**



*Fuente:* Elaboración propia con datos del INEGI. Nota: Tasa x 100 mil mujeres.

Además, es importante observar que los homicidios de mujeres con armas de fuego subieron de 31.6% en el 2006 a 51.1% del total de homicidios en el 2017, lo cual no sólo refleja que la violencia se incrementó en contra de las mujeres durante este periodo, sino que aumentaron aquellos homicidios en los que el medio empleado para ejercerla, fueron las armas de fuego.

mismo ocurrió del 2015 al 2017. La tasa de crecimiento promedio anual de los homicidios de mujeres en el periodo 2007-2017 fue de 10% mientras que la tasa de crecimiento promedio anual de los homicidios de mujeres cometidos con armas de fuego fue de 17%. Uno de cada dos homicidios de mujeres, fueron perpetrados con un arma de fuego durante el 2017 (Gráfica 5).

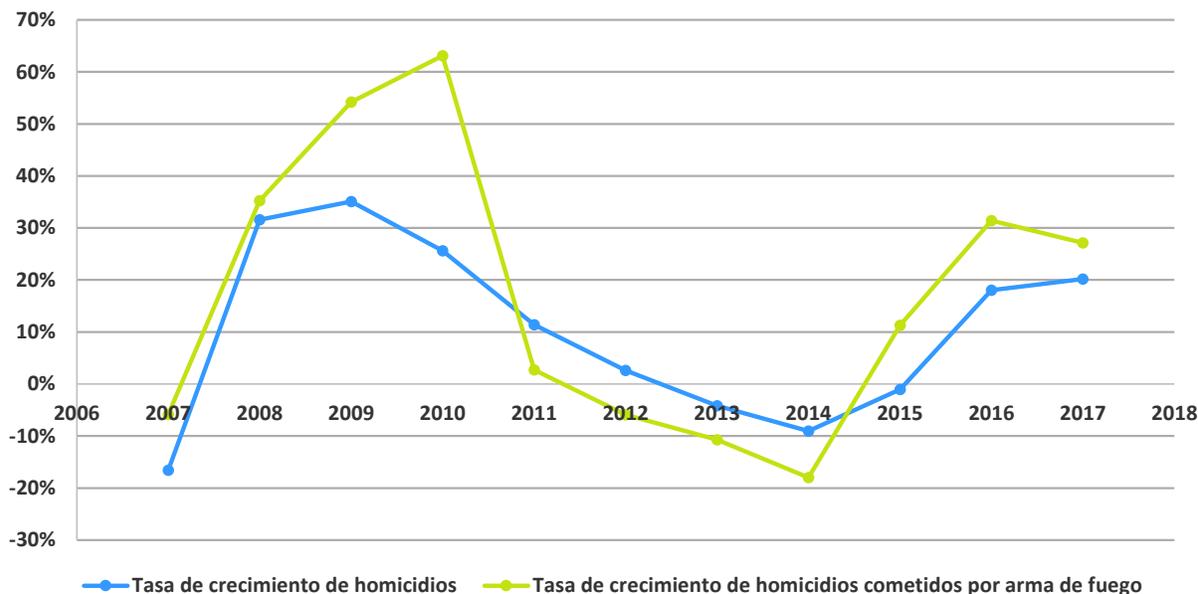
Como se puede apreciar en la gráfica 5, al comparar las tasas de crecimiento anual entre el total de homicidios de mujeres y aquellas de homicidios por arma de fuego se puede constatar que del 2007 al 2010, su crecimiento fue más acelerado que el del resto de homicidios, y esto

CAPÍTULO 6. ¿LA POLICÍA PUEDE CONTRIBUIR EN LA PREVENCIÓN, ATENCIÓN, SANCIÓN Y ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES? MODELOS ALTERNATIVOS DE ACTUACIÓN POLICIAL: POLICÍA DE PROXIMIDAD Y RESOLUCIÓN DE PROBLEMAS

Asael Nuche González

**Gráfica 5**

Tasa de crecimiento anual de homicidios y de homicidios cometidos con arma de fuego en contra de mujeres (2006-2017)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI. Nota: Tasa x 100 mil mujeres.

Así se ha comportado la violencia en contra de las mujeres en el país. Sin embargo, no todos los homicidios pueden catalogarse como femenicidios, es decir, aquellos motivados por razones de género. Con base en la definición de femenicidios que construyó Torreblanca<sup>80</sup> a partir de las cifras aportadas por el INEGI, la tasa de femenicidios tiene dos características: es más baja y también más estable que la de homicidios cometidos con arma de fuego y en lugares públicos (Gráfica 6). De lo anterior se desprende que la violencia en contra de la mujer motivada por razones de género crece a un ritmo más lento,

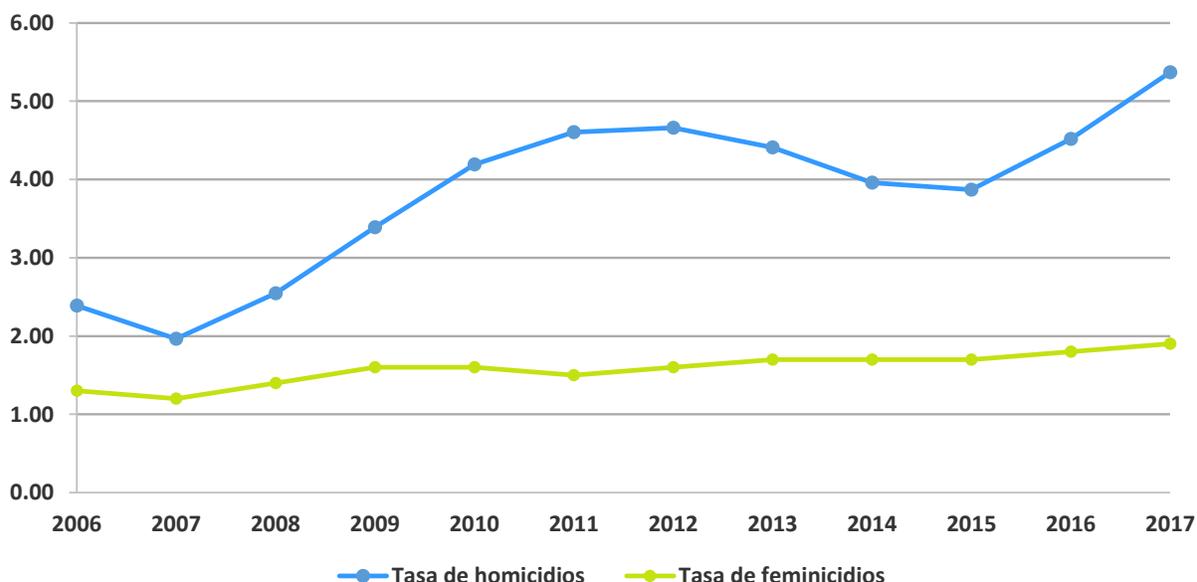
mientras que el incremento de la tasa fue empujado por los homicidios de mujeres con armas de fuego.

<sup>80</sup> TORREBLANCA, Carolina, “¿Qué contamos cuando contamos femenicidios?”, *Animal Político*, 12 de noviembre del 2018, <https://www.animalpolitico.com/blogeros-el->

[foco/2018/11/12/que-contamos-cuando-contamos-femicidios/](https://www.animalpolitico.com/blogeros-el-foco/2018/11/12/que-contamos-cuando-contamos-femicidios/)

**Gráfica 6**

*Comparativa entre los homicidios de mujeres y los feminicidios (2006-2017)*



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI. Nota: Tasa x 100 mil mujeres.

De acuerdo con Torreblanca y Merino<sup>81</sup> los feminicidios se caracterizan porque se presentan en mayor medida en el hogar, 3 de cada 10 muertes de mujeres ocurren en la casa, en tanto, sólo uno de cada 10 homicidios de varones se produce en el hogar. La edad es otro diferenciador pues el porcentaje de víctimas menores de edad es de 4.4% y adultas mayores de 7%, ambos son más elevados respecto a los hombres con 0.7% y 4% respectivamente. La presencia de violencia intrafamiliar en el contexto de las mujeres también es otro diferenciador ya que 5.2% de los casos se

reportaron incidentes de este tipo para el caso de las mujeres, mientras que sólo el 0.8% para los hombres.

Por lo tanto, se trata de fenómenos distintos ambos responsables del mayor aumento de defunciones de mujeres por homicidio observado durante el periodo 2006-2017, uno directamente relacionado con la violencia de la guerra contra las drogas, lo que ha tenido como consecuencia que se detuviera el crecimiento de la expectativa de vida de las mujeres en México<sup>82</sup> y

<sup>81</sup> Torreblanca, Carolina y Merino, José, “Una propuesta para contar feminicidios en México.”, Animal Político, 28 de noviembre del 2017, [https://www.animalpolitico.com/blogueros-el-](https://www.animalpolitico.com/blogueros-el-foco/2017/11/28/una-propuesta-para-contar-feminicidios-en-mexico/)

[foco/2017/11/28/una-propuesta-para-contar-feminicidios-en-mexico/](https://www.animalpolitico.com/blogueros-el-foco/2017/11/28/una-propuesta-para-contar-feminicidios-en-mexico/)

<sup>82</sup> Zepeda, Raúl. “Violencia contra las mujeres en la guerra contra las drogas.”, Nexos, México, 30 de junio del 2016, <https://economia.nexos.com.mx/?p=128#ftn5>

la segunda una violencia sistemática que continúa creciendo y para la cual, aún no se cuenta con instrumentos eficaces para prevenirla, atenderla, sancionarla y erradicarla.

¿Por qué es importante diferenciar estos dos tipos de violencia hacia la mujer? Desde el punto de vista de este autor, hacerlo ayuda a las instituciones policiales a trabajar mediante el enfoque de resolución de problemas a trabajar con enfoques diferenciados para optimizar los recursos siempre escasos y a determinar cuándo y en dónde se enfrenta a una problemática que amerita una estrategia focalizada e integral. Sin embargo, si la evidencia indica que la estrategia de seguridad dirigida al combate contra el narcotráfico, con uso de la fuerza militar y policial, produjo un aumento generalizado de la violencia, es indispensable variar dicha estrategia para reducir los homicidios con la finalidad de garantizar una atención más efectiva de los feminicidios.

---

<sup>83</sup> Uno de los cambios que se promovieron en el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Legalidad y la Justicia en el 2008 fue precisamente la llamada “Ley contra el narcomenudeo” un paquete de reformas que se impulsaron para que el control del narcomenudeo fuera una responsabilidad de los estados y no únicamente de la federación. “En lo específico, el Ejecutivo Federal se comprometió a formular, en colaboración con las entidades federativas, “una estrategia nacional contra el narcomenudeo”, mientras que el Legislativo Federal se comprometió a establecer “competencias concurrentes para combatir el narcomenudeo así como reglas que permitan su aplicación” (SEGOB, 25/08/08). Al hacer concurrente la persecución e impartición de justicia por delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo, el ejecutivo y legislativo federal pretenden que las entidades federativas se hagan cargo de ciertos delitos por posesión, comercio y/o suministro de pequeñas cantidades de drogas.” ZAMUDIO ANGLES, Carlos Alberto, *México y su ley contra el narcomenudeo*, International Drug Policy Consortium, Londres, Reino Unido, 2011, <http://fileserver.idpc.net/library/Mexico-Briefing-Paper-esp.pdf>

Del Acuerdo Nacional por la Legalidad, la Seguridad y la Justicia en el numeral XI, también se derivó la solicitud a la Secretaría de la Defensa Nacional para

## 2. ¿EN QUÉ Y CÓMO SE OCUPA A LA POLICÍA EN MÉXICO?: INERCIAS

La política federal de combate al narcotráfico instrumentada desde el 2006 y continuada hasta el sexenio que recién termina, ha influido en la forma en que la policía trabaja.<sup>83</sup> Particularmente las policías estatales han configurando su modelo de actuación de conformidad con lo que el gobierno federal estableció como estándares de operación policial a nivel nacional. Por consiguiente, lo que se denomina modelo de actuación de las policías es resultado de una adaptación a los objetivos establecidos por la política de combate al crimen organizado o guerra contra las drogas.<sup>84</sup>

Los objetivos de esta política han definido las prioridades de las policías estatales y municipales, las cuales, se han orientado a la contención del tráfico de estupefacientes.<sup>85</sup> El

“autorizar el equipamiento de las instituciones de seguridad pública con armas automáticas y de calibre superior a los cuerpos de seguridad [...] Lo anterior agilizó la entrega de licencias y venta de armas de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea a policías de los tres niveles, incluyendo “armas, municiones y materiales destinados exclusivamente para la guerra, según lo estipulado por la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.” SALAZAR, Rubén, ¿Seguridad sin guerra?, *El Heraldo de México*, México, 11 de octubre del 2018, <https://heraldodemexico.com.mx/opinion/seguridad-sin-guerra/>

<sup>84</sup> Irvin WALLER, criminólogo canadiense identifica precisamente la relación entre lo que define como una gestión policial aislada y el objetivo de controlar los delitos de drogas, caracterizada por la adquisición de equipos militares y organización de agrupamientos especiales para detener a usuarios de drogas que tiene como principal premisa que la detención de infractores es la mejor y más importante forma de control del delito en tanto disuade a otros de cometerlos. WALLER, Irvin, *Control Inteligente del Delito*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2014. pp. 44.

<sup>85</sup> En la estrategia 8.1 del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se aseguraba el destinar los recursos necesarios para garantizar la labor de las fuerzas armadas en

CAPÍTULO 6. ¿LA POLICÍA PUEDE CONTRIBUIR EN LA PREVENCIÓN, ATENCIÓN, SANCIÓN Y ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES? MODELOS ALTERNATIVOS DE ACTUACIÓN POLICIAL: POLICÍA DE PROXIMIDAD Y RESOLUCIÓN DE PROBLEMAS

Asael Nuche González

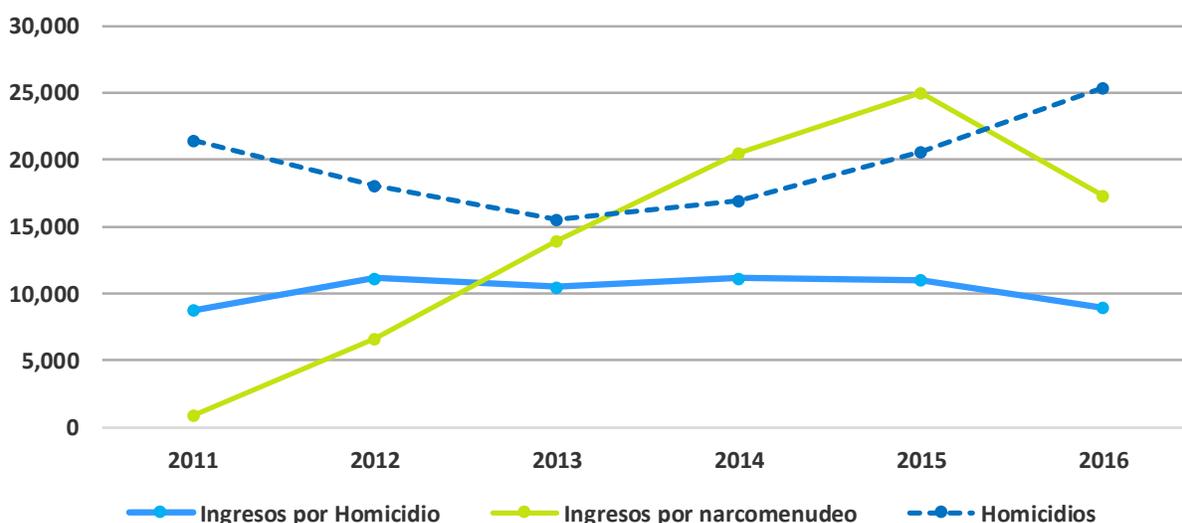
resultado de este enfoque es supeditar el objetivo de la disminución de los delitos violentos que más laceran a la población, al de erradicar la venta de drogas al menudeo. Incluso algunas autoridades locales habían anticipado que la aprobación de la llamada Ley contra el narcomenudeo en el 2009 aumentaría la carga de trabajo de las instituciones de seguridad y procuración de justicia, así como de los tribunales, los cuales han dedicado demasiados esfuerzos al control del mercado ilícito de drogas<sup>86</sup> y lo peor es que con muy pobres resultados. Entre otros efectos, se había advertido

que podría incrementarse los ataques en contra de la autoridad.<sup>87</sup>

De acuerdo con las cifras del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2017 (con datos de 2016) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), se puede observar que las detenciones por delitos del fuero común en materia de narcomenudeo, crecieron de manera continua desde el 2011 cuando se registraron 926 ingresos hasta un total de 25,003 en el 2016 (Gráfica 7).

Gráfica 7

Ingresos en centros penitenciarios por homicidios y narcomenudeo vs homicidios dolosos (2011-2016)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

el combate al crimen organizado, mientras que en la estrategia 8.2 se estableció que se aplicarían operativos permanentes en coordinación con los tres órdenes de gobierno para asegurar a distribuidores de droga al menudeo. GALINDO, Carlos, *op. cit.*, p. 1.

<sup>86</sup> “Las procuradurías y tribunales locales son los principales afectados por la nueva ley. Estas instituciones han levantado su voz para señalar su negativa a aplicarla, por lo menos hasta que se cuenten con los recursos suficientes. En este sentido, procuradores de justicia de todo el país coinciden en señalar la imposibilidad financiera y material para darle

cumplimiento en breve, y subrayan el desacuerdo con el gobierno federal sobre que se apliquen ya las estructuras operativas para combatir el narcomenudeo.” ZAMUDIO ANGLES, Carlos Alberto, *op. cit.*, p. 5.

<sup>87</sup> “Baruch DELGADO CARBAJAL (Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México) también precisó que la mayoría de ministerios públicos han preferido no aplicar la ley debido a la carga que esto implica, así como por el temor de convertirse en un blanco para sicarios del crimen organizado (*Milenio*, 3 de agosto de 2010).” *Ibid.*, p.6.

CAPÍTULO 6. ¿LA POLICÍA PUEDE CONTRIBUIR EN LA PREVENCIÓN, ATENCIÓN, SANCIÓN Y ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES? MODELOS ALTERNATIVOS DE ACTUACIÓN POLICIAL: POLICÍA DE PROXIMIDAD Y RESOLUCIÓN DE PROBLEMAS

Asael Nuche González

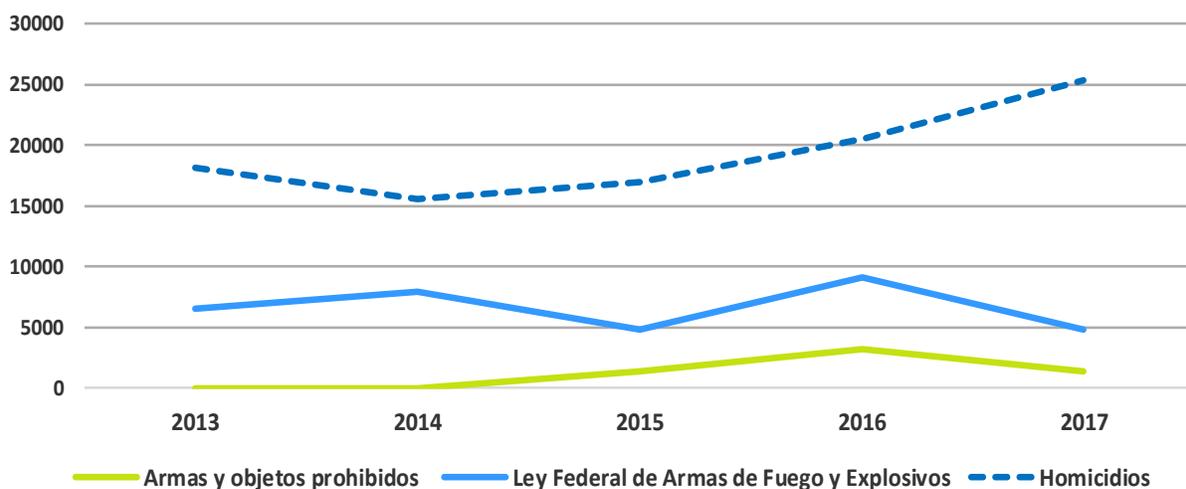
Paradójicamente, mientras los homicidios en el país se mantenían en niveles muy altos los ingresos a prisión por homicidio se mantuvieron prácticamente estables en el periodo. A partir del 2014 cuando repuntan la violencia vemos que los ingresos a prisión por este delito aumentan escasamente e incluso a partir del 2016 comienzan a descender mientras los homicidios no dejan de aumentar. Lo mismo ocurrió con los ingresos a prisión por violaciones a la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, los cuales se incrementaron en 2014 y 2016 (Gráfica 8). Sin

embargo, volvieron a descender en los años sucesivos.

Se ha argumentado que la implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal, creó una puerta giratoria de ingresos y egresos de la prisión<sup>88</sup>. Sin embargo, resulta interesante observar que si bien los ingresos a prisión por narcomenudeo también cayeron de 25 mil a 17 mil 280, como porcentaje del total de ingresos no disminuyeron, incluso aumentaron de 14.1% a

**Gráfica 8**

*Ingresos en centros penitenciarios por portación de armas vs homicidios*



*Fuente:* Elaboración propia con datos del INEGI.

<sup>88</sup> “Para ello se aduce que el nuevo sistema es una “puerta giratoria” para miles de delincuentes que así como entran son liberados de los centros de reclusión, lo que ha repercutido en la inseguridad y en el aumento del número de homicidios, tratándose de liberados por portación de armas de fuego. Sin embargo, estos señalamientos no se acompañan

de alguna evidencia empírica que demuestre que el NSJP es el responsable de la inseguridad y la violencia vivida en el país” GONZÁLEZ PÉREZ, Luis Raúl, “La encrucijada del nuevo sistema de justicia penal.” *Nexos*, México, 1 de octubre del 2017, <https://www.nexos.com.mx/?p=33933>

CAPÍTULO 6. ¿LA POLICÍA PUEDE CONTRIBUIR EN LA PREVENCIÓN, ATENCIÓN, SANCIÓN Y ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES? MODELOS ALTERNATIVOS DE ACTUACIÓN POLICIAL: POLICÍA DE PROXIMIDAD Y RESOLUCIÓN DE PROBLEMAS

Asael Nuche González

14.8% y esto último ocurrió durante todo el periodo del 2012 al 2017.

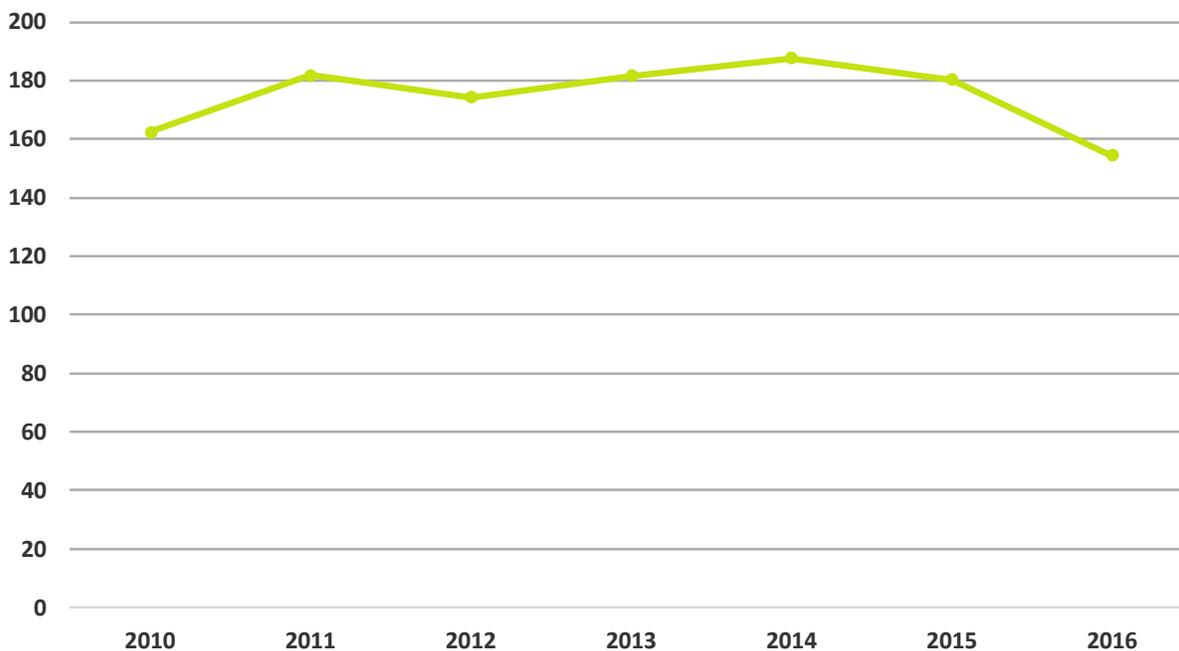
La experiencia internacional muestra que la prisión preventiva es una medida reactiva que no ayuda a disminuir los delitos y es costosa para el contribuyente<sup>89</sup>, pero bajo el esquema punitivo que ha operado, en teoría al aumentar el homicidio debió aumentar el número de personas encarceladas por este delito más o menos al mismo

narcomenudeo. Entonces más que la “puerta giratoria” parece que la prioridad de las policías durante este periodo se enfocó en estas capturas, en lugar de dirigir esfuerzos para detener los homicidios, si es que encarcelar por sí mismo, se puede considerar un esfuerzo productivo (Gráfica 9).

Al revisar los datos de ingresos a prisión por delitos del fuero común podemos observar que

**Gráfica 9**

*Tasa nacional de población en prisión por cada 100 mil habitantes*



*Fuente:* Elaboración propia con datos del INEGI.

ritmo. Por el contrario, lo que aumentó en el sexenio fueron las detenciones por

la tasa de personas encarceladas por cada 100 mil ha tenido un descenso. Si comparamos la tasa de

<sup>89</sup> De acuerdo con Waller el encarcelamiento masivo no es una medida efectiva para contener la violencia, al contrario, de acuerdo con la evidencia recabada por él, a

mayor encarcelamiento, mayores son los niveles de violencia. WALLER, Irving, op. cit., p. 112

CAPÍTULO 6. ¿LA POLICÍA PUEDE CONTRIBUIR EN LA PREVENCIÓN, ATENCIÓN, SANCIÓN Y ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES? MODELOS ALTERNATIVOS DE ACTUACIÓN POLICIAL: POLICÍA DE PROXIMIDAD Y RESOLUCIÓN DE PROBLEMAS

Asael Nuche González

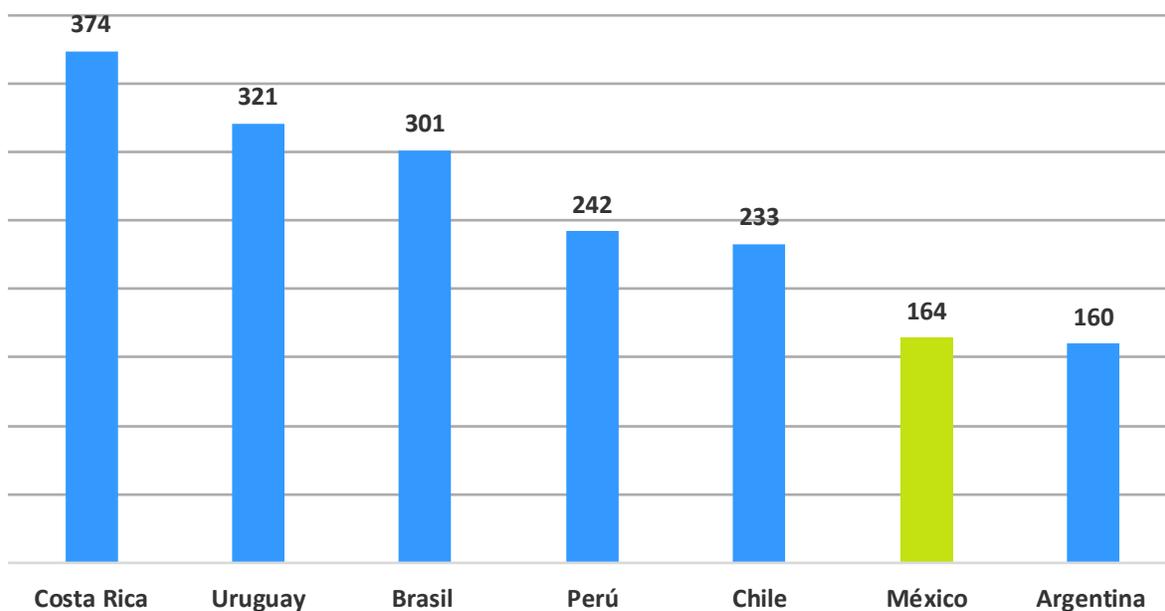
encarcelamiento con las de otros países no se observa un encarcelamiento masivo en México. De acuerdo con la edición número 12 del informe Lista de la Población Mundial en Prisiones del 2018, mientras que la tasa de población en prisión por cada 100 mil habitantes de México es de 164, la tasa de Costa Rica es de 374, Uruguay (321), Brasil (301), Perú (242) Chile (233) y Argentina (160) (Gráfica 10).

sus diferentes modalidades a la par de que la estrategia produjo pobres resultados para abatir la producción, trasiego y comercialización de drogas.

Sin embargo, con la entrada en vigor del nuevo sistema de justicia penal el descenso en la tasa de población encarcelada, así como, la de ingresos a prisiones puede ser reflejo de la

**Gráfica 10**

*Tasa de población en prisión por cada 100 mil habitantes de México en comparación con seis países*



*Fuente:* Elaboración propia con datos de World prison population list (12th edition), Institute for Criminal Policy Research, 2018. Elaboración propia con datos de World prison population list (12th edition), Institute for Criminal Policy Research, 2018.

En conclusión, no han desarrollado estrategias efectivas para el control de la violencia en términos generales y por supuesto, tampoco para prevenir la muerte de mujeres por homicidio. Por el contrario, se observa una mayor intensidad en el control de la actividad de narcomenudeo en

incapacidad de la policía para investigar delitos y producir detenciones por homicidios. También de que para la policía aún es prioritario encarcelar por delitos contra las drogas y finalmente, que la persecución del delito de narcotráfico sí se ha incrementado a la par de la violencia en el país.

## CAPÍTULO 6. ¿LA POLICÍA PUEDE CONTRIBUIR EN LA PREVENCIÓN, ATENCIÓN, SANCIÓN Y ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES? MODELOS ALTERNATIVOS DE ACTUACIÓN POLICIAL: POLICÍA DE PROXIMIDAD Y RESOLUCIÓN DE PROBLEMAS

Asael Nuche González

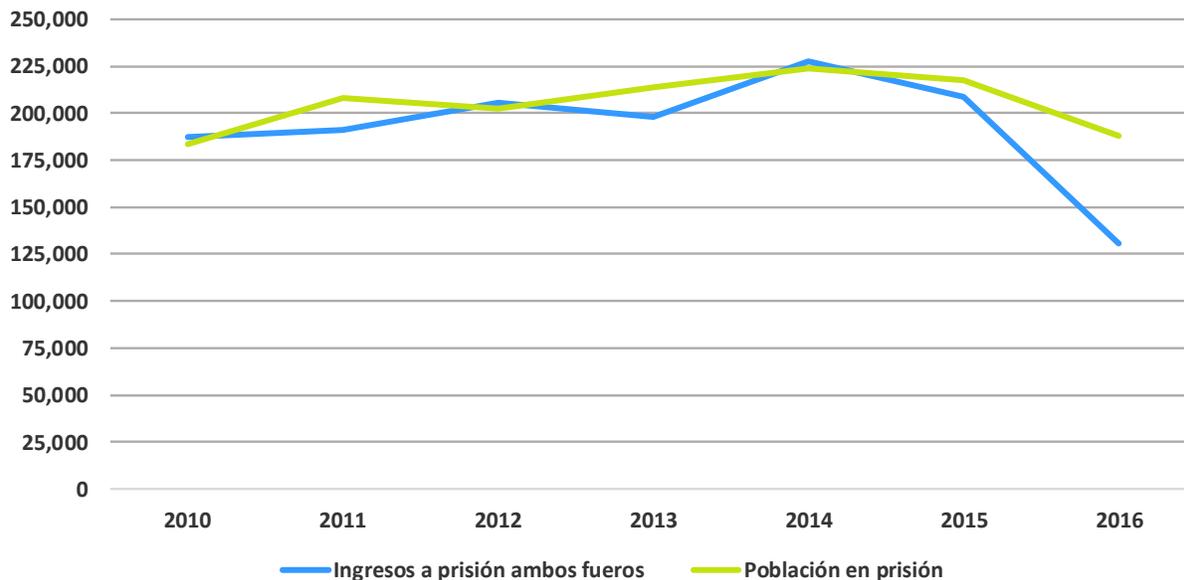
Las consecuencias de esto pueden ser precisamente que la solución adoptada por la policía no sólo no ha contribuido a detener los homicidios en contra de la población femenina, sino que probablemente los ha agravado (Gráfica 11).

evidencia internacional, el encarcelamiento debe ser el último eslabón de la cadena de seguridad. La policía no puede demandar más recursos y centrar sus esfuerzos en llevar a más gente a prisión, sino actuar inteligentemente para prevenir que se produzcan más delitos.

### Gráfica 11

*Ingresos a prisión y población en prisión (2010-2016)*

**Gráfica 11. Ingresos a prisión y población en prisión (2010-2016)**



*Fuente:* Elaboración propia con datos del INEGI.

¿Tenemos un exceso de encarcelamiento como en otros países? Los datos indican que no es así, incluso, puede llegar a ser preocupante que la caída en el número de ingresos a prisión en medio de un alza de homicidio se deba precisamente a que las policías no cuentan con la capacidad de investigación para conducir a presuntos responsables de homicidios a prisión. Sin embargo, esto de nuevo sería insuficiente para prevenir el delito, ya que como demuestra la

### 3. ¿QUÉ PUEDEN HACER LAS POLICÍAS PARA FRENAR ESTA DOBLE PROBLEMÁTICA?

Las policías estatales y municipales han orientado su actuación mediante la aplicación de medidas aisladas y coyunturales para prevenir el delito, lo que se ha reflejado en un énfasis desmedido en el uso de la fuerza para el combate de las drogas

## CAPÍTULO 6. ¿LA POLICÍA PUEDE CONTRIBUIR EN LA PREVENCIÓN, ATENCIÓN, SANCIÓN Y ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES? MODELOS ALTERNATIVOS DE ACTUACIÓN POLICIAL: POLICÍA DE PROXIMIDAD Y RESOLUCIÓN DE PROBLEMAS

*Asael Nuche González*

generado un desgaste excesivo y un déficit de aprobación y confianza por parte de la ciudadanía.

El incremento de la violencia en el marco de los operativos militares y policiales ha traído aparejado un aumento de la victimización de las mujeres además de enmascarar el problema de la violencia de género, que impide una atención focalizada y multifactorial para contener su avance.

Por lo anterior, es necesario regresar por el camino andando y rechazar las medidas que caen en el populismo punitivo sin resolver de fondo las problemáticas que generan el delito. Ante el escenario de una política federal que impulsará la formación de una Guardia Nacional como cuerpo de policía militarizada (cuerpo intermedio), es necesario redefinir el papel que las policías estatales y municipales para desarrollar funciones de prevención e investigación del delito.

De acuerdo con la ONU “la política de seguridad pública democrática implica la conformación y funcionamiento de un sistema policial eficiente en el desarrollo de sus labores básicas de prevención delictiva e investigación criminal, y estrictamente ajustado al principio de legalidad y al deber de protección de los derechos humanos, por encima de todo”.<sup>90</sup>

La reforma de las instituciones policiales en México debe ser resultado de un nuevo enfoque de control del delito, que minimice el uso de la fuerza como único medio y avance en la adopción de estrategias de prevención multidimensionales. Con base en lo anterior, a continuación, se

delinean algunas acciones que no son exhaustivas pero sirven de ejemplo para que la policía pueda contribuir en la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia en contra de las mujeres.

### **Recomendaciones para orientar la actuación policial a la solución de problemas:**

- Capacitación de mandos altos y medios en metodologías de resolución de problemas y policía de proximidad;
- Planeación operativa a partir de análisis de factores de riesgo que son detonantes del delito y de llamadas de emergencia;
- La policía debe dejar de trabajar aisladamente y promover una actuación policial coordinada con otras dependencias gubernamentales (salud, desarrollo social, educación y economía) para enfocar programas preventivos y recursos a los lugares problema;
- Promover un nuevo enfoque en la política de drogas; asimilarlo como un problema de salud, social, cultural, económico e internacional;
- Redirigir los esfuerzos de la policía a la prevención y disuasión de los delitos con uso de violencia y homicidios;
- Controles más severos sobre la portación de armas de fuego;
- Detener programas falsamente etiquetados como “prevención del delito” tales como pláticas en escuelas, ferias de seguridad, eventos sociales y deportivos patrocinados por la policía y cualquier otra actividad de relaciones públicas y

<sup>90</sup> MOLOEZNICK, Marcos Pablo y SUAREZ DE GARAY, María Eugenia, “El proceso de militarización de la

seguridad pública en México 2006-2010” *Frontera norte*, vol.24 no.48 México jul./dic. 2012

CAPÍTULO 6. ¿LA POLICÍA PUEDE CONTRIBUIR EN LA PREVENCIÓN, ATENCIÓN, SANCIÓN Y ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES? MODELOS ALTERNATIVOS DE ACTUACIÓN POLICIAL: POLICÍA DE PROXIMIDAD Y RESOLUCIÓN DE PROBLEMAS

*Asael Nuche González*

comunicación que mal gasta recursos de las policías;

Diseño de estrategias basadas en resolución de problemas para frenar las muertes ocasionada por armas de fuego.<sup>91</sup>

**Disuasión policial orientada por:**

- Análisis de *hot spots* (lugares problema);
- Patrullajes focalizados a los lugares problema (no aleatorios) a pie y en patrulla;
- Programas para incautar armas;
- Retención y revisión de personas y vehículos por infracciones y otras faltas no relacionadas con la portación de armas;
- Intermediación de conflictos.

**Investigación del delito:**

- Fortalecimiento de capacidades de inteligencia.

**Prevención situacional en colaboración con autoridades locales y otras agencias gubernamentales:**

- Cercar lotes baldíos;
- Mantenimiento de calles, avenidas y parques públicos;
- Mejoramiento de alumbrado público.

**Violencia en contra de la mujer:**

- Asistencia a las víctimas;

- Fortalecimiento de programas de prevención pre-delictiva con poblaciones de niños, adolescentes y jóvenes;
- Acceso a refugio;
- Tratamiento de población con adicciones;
- Tratamiento de agresores (psicológico, psiquiátrico, adicciones).

**Mejoramiento de la actuación policial y persecución penal:**

- Fortalecimiento de la confianza de la población femenina en la policía y promover la denuncia del delito;
- Estrategia de proximidad: Respuesta policial con perspectiva de género;
- Control de armas de fuego.

**Identificación de factores subyacentes susceptibles de ser intervenidos con programas sociales preventivos dirigidos a mujeres en situación vulnerable:**

- Capacitación para el trabajo;
- Bolsas de trabajo y programas de primer empleo para jóvenes;
- Tratamientos dirigidos al abuso de sustancias;
- Combatir la deserción escolar;
- Prevención y respuesta temprana a violencia intrafamiliar;
- Colaboración de unidades de tratamiento con participación de padres de familia;
- Tratamiento a víctimas de la violencia;
- Garantizar la evaluación y continuidad de programas asistenciales.

---

<sup>91</sup> Se requiere la generación de un diagnóstico local y la generación de un plan *ad hoc* para cada ciudad y localidad.

CAPÍTULO 6. ¿LA POLICÍA PUEDE CONTRIBUIR EN LA PREVENCIÓN, ATENCIÓN, SANCIÓN Y ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES? MODELOS ALTERNATIVOS DE ACTUACIÓN POLICIAL: POLICÍA DE PROXIMIDAD Y RESOLUCIÓN DE PROBLEMAS

Asael Nuche González

## FUENTES CONSULTADAS

### Bibliografía

ANGLES, Carlos Alberto, *México y su ley contra el narcomenudeo*, International Drug Policy Consortium, Londres, Reino Unido, 2011, <http://filesserver.idpc.net/library/Mexico-Briefing-Paper-esp.pdf>

GALINDO Carlos, *Efectos de los operativos de tipo militarizado contra el narcotráfico y la delincuencia*, México, Instituto Belisario Domínguez, 2018.

WALLER, Irvin, *Control Inteligente del Delito*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2014.

WAMSLEY, Roy, *World prison population list (12th edition)*, Institute for Criminal Policy Research, Londres, Reino Unido, 2018

### Hemerografía

GONZÁLEZ PÉREZ, Luis Raúl, “La encrucijada del nuevo sistema de justicia penal.” *Nexos*, México, 1 de octubre del 2017, <https://www.nexos.com.mx/?p=33933>

INEGI, Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2011-2017

MOLOEZNICK, Marcos Pablo y SUÁREZ DE GARAY, María Eugenia, “El proceso de militarización de la seguridad pública en México 2006-2010” *Frontera norte*, vol.24 no.48 México jul./dic. 2012

SALAZAR VÁZQUEZ, Rubén, ¿Seguridad sin guerra?, *El Heraldo de México*, 11 de octubre del

2018, <https://heraldodemexico.com.mx/opinion/seguridad-sin-guerra/>

TORREBLANCA, Carolina, ¿Qué contamos cuando contamos feminicidios?, *Animal Político*, 12 de noviembre del 2018, <https://www.animalpolitico.com/blogueros-el-foco/2018/11/12/que-contamos-cuando-contamos-femicidios/>

TORREBLANCA, Carolina y MERINO, José, “Una propuesta para contar feminicidios en México.”, *Animal Político*, 28 de noviembre del 2017, <https://www.animalpolitico.com/blogueros-el-foco/2017/11/28/una-propuesta-para-contar-femicidios-en-mexico/>

ZEPEDA, Raúl. “Violencia contra las mujeres en la guerra contra las drogas.”, *Nexos*, México, 30 de junio del 2016, <https://economia.nexos.com.mx/?p=128#ftn5>

## CAPÍTULO 7. NUESTRO CAMINO POR DELANTE: UN DISCURSO EN FAVOR DE LA POLICÍA, LA MUJER Y LA COMUNIDAD LOCAL

Alexis Herrera<sup>92</sup>

La publicación del Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024, dada a conocer el pasado 14 de noviembre, es acaso una de las iniciativas más notables de la nueva administración federal, por lo menos en lo tocante a la agenda de seguridad nacional del Estado mexicano.<sup>93</sup>

Más que un ejercicio de planeación de política pública, el documento se presenta como una plataforma que enuncia los propósitos y las grandes orientaciones de la nueva administración en la materia. No menos notable es el hecho de que el nuevo plan haya sido dado a conocer dos semanas antes de que el presidente electo tomase posesión de su encargo ante el Congreso de la Unión, o que se anticipe a lo que podría haber sido enunciado de mejor modo en el Plan Nacional de Desarrollo, instrumento que debe ser presentado por la nueva administración a principios de 2019 de acuerdo con lo previsto en la legislación federal vigente.<sup>94</sup> Se trata, pues, de un documento de carácter eminentemente político que, dada la naturaleza de sus orientaciones, ofrece una oportunidad para pensar en la agenda de seguridad nacional del Estado mexicano desde el ámbito de lo local. Ello es así, en la medida en que el nuevo plan omite toda referencia a aquello que las comunidades locales podrían hacer para contribuir a transformar el escenario de violencia

que el país ha vivido durante los últimos doce años en otro distinto, definido por el restablecimiento de la paz y de un orden de vida civilizado en México.

Al asumir que la solución a la grave emergencia nacional vivida a partir de diciembre de 2006 reside exclusivamente en el ámbito de lo nacional, el nuevo plan parece desdeñar el hecho de que el país necesita de instituciones, procesos y capacidades a nivel estatal y municipal que deberían formar parte de una aproximación integral al problema. De igual modo, es notable el hecho de que el documento omita toda referencia a la problemática de las mujeres mexicanas, perdiendo así la oportunidad de privilegiar una perspectiva de género capaz de cuestionar la lógica de la violencia vivida durante los últimos años.

La experiencia histórica demuestra, sin embargo, que ninguna política de seguridad nacional puede triunfar si no encuentra un arraigo genuino en lo local, precisamente ahí donde la disposición de los ciudadanos a defender su modo

<sup>92</sup> Candidato a doctor por el Departamento de Estudios de Guerra de King's College London, en donde se encuentra adscrito al Centro de Gran Estrategia de dicha institución académica. Es egresado de la licenciatura en relaciones internacionales por la Universidad Iberoamericana y maestro en leyes y diplomacia por The Fletcher School, Tufts University.

<sup>93</sup> Véase: EQUIPO DE TRANSICIÓN, *Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024*, Ciudad de México, 2018, en: <http://bit.ly/2EmoAai>

<sup>94</sup> Me refiero aquí a la tesis de que el Plan Nacional de Desarrollo debe ser la expresión más acabada del Sistema Nacional de Planeación Democrática, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley de Planeación publicada originalmente en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983. En el Artículo 21° de dicho ordenamiento se establece que el Ejecutivo Federal deberá someter el Plan Nacional de Desarrollo a la aprobación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión a más tardar “el último día hábil de febrero del año siguiente a su toma de posesión”.

Sugerencia para la referencia del capítulo del libro en APA 7ª edición:

Alexis Herrera

de vida podría otorgarle una fortaleza inestimable a las iniciativas del gobierno en la materia.<sup>95</sup>

Al mismo tiempo, esa misma experiencia sugiere que la lógica de la violencia vivida en México debe ser pasada por el tamiz de la perspectiva de género, pues sólo así será posible revelar los dispositivos de género que le dan sustento, especialmente en lo que corresponde a la reproducción de las masculinidades nocivas que durante años han alimentado el ciclo de violencia en porciones significativas del territorio nacional.<sup>96</sup> Adoptar tal perspectiva exige, también, reconocer que las mujeres deben tener un papel central en todos los esfuerzos encaminados a generar las condiciones de paz y seguridad que el país demanda.<sup>97</sup>

A la luz de estas consideraciones, este documento es un llamado a pensar en nuestro camino por delante; un discurso a favor de la policía, la mujer y la comunidad local, pues sostiene que una parte central de la solución a nuestros desafíos en materia de seguridad nacional descansa en el ámbito de lo local, ahí donde las mujeres pueden y deben ocupar un papel

privilegiado en la transformación de la realidad social de México.

Para articular la discusión de un modo productivo, el documento parte del llamado a crear una Guardia Nacional postulado en el octavo apartado del nuevo Plan Nacional de Paz y Seguridad con el propósito de reflexionar en torno al modo en que el término “Guardia Nacional” ha sido entendido en otros momentos históricos en nuestro país. Posteriormente, el documento busca situar lo local en el entramado de las agendas de seguridad nacional, destacando la importancia de considerar referentes internacionales como el que ofrece el caso del Reino Unido, país que vincula directamente la gestión de las crisis en materia de seguridad nacional con las capacidades y las competencias de sus cuerpos de seguridad a nivel local, para ponderar así las carencias del modelo elegido en México.

Por último, el documento cierra con una serie de reflexiones con respecto al papel de la mujer en la comunidad local y su lugar dentro de los cuerpos de policía de una sociedad pluralista como México. Al hacerlo, se sirve de los ejemplos de reforma policial emprendidos a nivel local en Brasil, Hong-Kong e India, toda vez que estas

---

<sup>95</sup> Esta tesis es defendida por el Teniente General John KISZELY al referirse a los desafíos de la contrainsurgencia en “Learning about counter-insurgency”, *The RUSI Journal*, vol. 151, no. 6, 2006, pp. 16-21, pero también por quienes han considerado el papel vital de la sociedad civil en escenarios de fragilidad estatal. Al respecto, consúltese, VERKOREN, Willemijin; VAN LEEUW, en Matthijs, “Civil Society in Fragile Contexts” en Kaldor, Mary; Rangelov, Iavor (eds.), *The Handbook of Global Security Policy*, Londres, Wiley, 2014, pp. 463-481

<sup>96</sup> Al respecto consúltese PEARCE, Jenny, “Perverse state formation and securitized democracy in Latin America”, *Democratization*, vol. 17, no. 2, 2010, pp. 286–306. Con relación al caso específico de México, Claudio

LOMINITZ ofrece un recuento oportuno del tema al referirse a la experiencia de Michoacán en “Tierra Caliente: lectura en clave antropológica”, *La Jornada*, 22 de enero de 2014 [En línea]. Disponible en: <http://bit.ly/2Cm1xLl>

<sup>97</sup> En términos generales, este enfoque deriva de la Resolución 1325 adoptada por el Consejo de Seguridad de la ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU) el 31 de octubre del año 2000. Con relación al enfoque que la ONU ha adoptado desde entonces en materia policial en el marco de las operaciones de mantenimiento de la paz, consúltese: “UN Police Gender Initiatives”, *United Nations Police* (s/f) [En línea]. Disponible en: <http://bit.ly/2SVu5Ra>

*Alexis Herrera*

experiencias pueden ofrecer referentes útiles para pensar en nuestra propia realidad. En cualquier caso, la invitación del documento reside en la posibilidad de aproximarse a estos temas no desde la lógica del orden penal, sino en términos de su significación política para la agenda de seguridad nacional y en relación con la exigencia de construir en México una comunidad política perdurable, capaz de restaurar el orden perdido en los últimos años.

## 1. EL LLAMADO A CREAR UNA GUARDIA NACIONAL: ABRIENDO LAS PUERTAS DE LA MEMORIA HISTÓRICA

Nuestro punto de partida se encuentra en el vocabulario conceptual adoptado por el nuevo Plan Nacional de Paz y Seguridad: el documento hace un llamado a distinguir entre aquello que atañe a la seguridad nacional, la seguridad interior y la seguridad pública, aunque en realidad nunca ofrece una clara delimitación de estos términos. Delimitar las fronteras conceptuales de estos términos debería ser el punto de partida de una política ordenada en la materia.

En los hechos, el documento rehúye ese desafío y se contenta con señalar que, en realidad, el énfasis de sus iniciativas reside en el ámbito de la seguridad pública.<sup>98</sup> Sin embargo, hablar de seguridad nacional es hablar de aquello que atañe a la preservación del interés nacional al más alto nivel político-estratégico. Dicho de otro modo, no es sólo hablar del conjunto de riesgos y amenazas que pueden poner en entredicho la sobrevivencia de una comunidad política, sino del modo en el que esa misma comunidad política concibe la proyección de sus intereses en el largo plazo.<sup>99</sup>

La seguridad nacional reclama, en consecuencia, de la movilización de todos los instrumentos del poder nacional —políticos, económicos, militares y de política exterior, entre otros— en la consecución de un futuro que debe ser imaginado por quienes toman las más altas decisiones del Estado con el objeto de garantizar la prosperidad y la seguridad del país bajo una perspectiva de largo aliento.<sup>100</sup>

Es sólo al adoptar esta perspectiva cuando es posible delimitar lo que corresponde a las agendas de la defensa, la política exterior y la seguridad nacional y lo que, idealmente, debería corresponder al ámbito de la seguridad pública y el orden penal. Así, aunque resulta indudable que

<sup>98</sup> Plan Nacional de Paz y Seguridad, *op. cit.*, pp. 1-2

<sup>99</sup> Al igual que otros ordenamientos jurídicos nacionales, la Ley de Seguridad Nacional publicada el 31 de enero de 2005, le otorga un tratamiento estático a esta materia, al punto de que el conjunto de amenazas a la seguridad nacional son listadas en el quinto artículo de dicho ordenamiento. Al adoptar esta aproximación, la Ley de Seguridad Nacional dificulta la posibilidad de otorgarle un tratamiento genuinamente estratégico a la agenda de seguridad nacional del Estado mexicano. Durante las últimas décadas, la definición formal de dicha agenda quedó en manos del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), instancia de inteligencia civil que bajo la nueva

administración federal ha adoptado el nombre de Centro Nacional de Inteligencia (CNI). Al momento de escribirse estas líneas, no queda claro si el nuevo gobierno establecerá una frontera entre las tareas de inteligencia para la seguridad nacional y aquello que propiamente debería corresponder al ámbito de la inteligencia policial.

<sup>100</sup> Esta aproximación a la agenda de seguridad nacional puede ser definida en términos de gran estrategia. Con relación a este concepto consúltese, por ejemplo, Brands HALS, *The Promise and Pitfalls of Grand Strategy*, Carlisle, Strategic Studies Institute, 2012, pp. x-67.

Alexis Herrera

el nuevo Plan de Paz y Seguridad contiene iniciativas notables, en los hechos el documento se muestra indiferente ante la exigencia de establecer una frontera clara entre la seguridad nacional, la seguridad interior y la seguridad pública, estableciendo así una línea de continuidad con las dos últimas administraciones federales.

Con todo, muchas de las iniciativas contenidas en las primeras siete secciones del plan parecen anunciar un giro profundo en la política de seguridad del Estado mexicano, especialmente en lo tocante al régimen de prohibición de las drogas y al llamado a iniciar un proceso de construcción de la paz fundado en criterios distintos a los del enfoque coercitivo usado en el pasado.<sup>101</sup>

Sin embargo, muy pronto las iniciativas más innovadoras del documento se desdibujan frente al hecho de que su octavo apartado revela el corazón del proyecto de la nueva administración: otorgarle a las Fuerzas Armadas una tutela especial sobre la agenda de seguridad pública, por lo menos en lo tocante al ámbito federal.<sup>102</sup> Así, el llamado a crear una Guardia Nacional se presenta como el hecho político central del documento,

pues parece confirmar que la militarización de la seguridad pública continuará bajo la nueva administración.<sup>103</sup>

Sea como sea, lo cierto es que el llamado a crear una Guardia Nacional también debería abrir para nosotros las puertas a un ejercicio de reflexión importante: la invitación a pensar en la trayectoria de esa institución en términos históricos; especialmente porque el retorno a la memoria histórica de México nos puede conducir a un paisaje muy distinto al planteado por el nuevo gobierno de la República.<sup>104</sup> Si aceptamos esta invitación, entonces podríamos recordar que en el siglo XIX el término “Guardia nacional” se escribió en plural y que así fue como los mexicanos del periodo lo entendieron, toda vez que se trató de una institución inspirada por la vocación federalista de la Constitución de 1824.<sup>105</sup>

Destaca así, por ejemplo, el hecho de que el 21 de marzo de 1833 el gobernador interino del Estado de Oaxaca, Ramón Ramírez de Aguilar, le otorgase al C. Benito Juárez un nombramiento como capitán de la Milicia Cívica del Estado de Oaxaca.<sup>106</sup> El documento en el que se da constancia de dicho nombramiento es un

efectos tuvo el título siguiente: “Apuntes en torno al Plan Nacional de Paz y Seguridad”.

<sup>105</sup> De acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 3° del Reglamento General de la Milicia Cívica, dado a conocer el 29 de diciembre de 1827, las milicias nacionales locales estaban sujetas a los gobernadores de sus respectivos estados “y al presidente de la República”. El conjunto de facultades otorgadas por este ordenamiento a las legislaturas de cada estado es expresado en los artículos subsecuentes. A título ilustrativo, el Artículo 31° del mismo ordenamiento señala que las legislaturas “procederán a reglamentar la milicia local en sus respectivos territorios con arreglo a las bases establecidas en esta ley.” Al respecto, consúltese: *Reglamento General de la Milicia Cívica (1827)* [en línea]. Disponible en: <http://bit.ly/2LnAIcl>

<sup>106</sup> “Nombramiento de Benito Juárez como capitán de la Quinta Compañía del 1er. Batallón de Milicia Cívica del

<sup>101</sup> Plan de Paz y Seguridad, *op. cit.*, pp. 8-13.

<sup>102</sup> *Ibid.*, pp. 18-22

<sup>103</sup> La decisión expresaría así el refrendo de los lazos de lealtad política entre el titular del Ejecutivo Federal y las Fuerzas Armadas Mexicanas, restableciendo así un nexo político cultivado cuidadosamente bajo el viejo sistema político autoritario que privó en México a partir de 1929. Al respecto, consúltese: Díez, Jordi, “Civil-Military Relations in Mexico: The Unfinished Transition” in CAMP, Roderic Ai, *The Oxford Handbook of Mexican Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2012, pp. 266-285.

<sup>104</sup> Esta sección recupera una serie de reflexiones sobre el tema presentadas el pasado 26 de noviembre en el marco del Segundo Encuentro Multidisciplinario Cultura, Paz y Civilización, convocado por el Instituto Nacional de Antropología e Historia. La ponencia preparada a tales

Alexis Herrera

testimonio del modo en el que las elites locales y regionales del siglo XIX buscaron servirse de las milicias cívicas para hacer frente a las necesidades de su tiempo. Como es de esperarse, dichas milicias no fueron cuerpos exentos de problemas o controversias, y muy pronto entraron en conflicto con el ejército de línea, pues representaban un polo de poder dispuesto a anteponer los intereses locales a los del gobierno central.<sup>107</sup>

A partir de 1847, en el marco de otra gran emergencia nacional—la guerra en contra del invasor estadounidense—, el gobierno dispuso la reorganización de las milicias en un nuevo modelo de Guardia Nacional que buscaría corregir los defectos de los antiguos cuerpos provinciales. Sin embargo, las dramáticas realidades de esa guerra harían difícil la puesta en marcha del este proyecto, pero en los años subsecuentes estados como Oaxaca o Nuevo León darían vida a la iniciativa en la medida de sus posibilidades. En la segunda mitad del siglo XIX estos cuerpos tendrían un papel central para el destino político y militar de la República.<sup>108</sup>

La experiencia no habría de repetirse con el mismo éxito durante el siglo XX, pero el modelo de Guardia Nacional ensayado en el siglo XIX ofrece algunas ideas valiosas para el presente. En primer lugar, destaca la tesis de que la defensa de la República puede partir de lo local: la Guardia

Nacional era una institución integrada por los ciudadanos de las distintas localidades y municipios en las que operaba. Aunque no es posible decir que fuera ajena a las ambiciones de las elites locales, especialmente debido a que los gobernadores podían disponer de la totalidad de la fuerza al interior del territorio de cada estado, lo cierto es que las distintas guardias nacionales buscaron hacer frente a las realidades inmediatas de sus localidades. Al mismo tiempo, se trató de cuerpos que buscaron tener una vocación federal clara: frente al ejército de línea, nacido en el marco de la revolución de Independencia, las guardias nacionales buscaron ser siempre un contrapeso al poder del gobierno central. Un hecho, entre todos, distancia a ese viejo modelo del presente: la determinación de que fuesen los habitantes de las distintas localidades y municipios del país quienes tomaran las armas en la defensa de sus intereses.

En contraste, el modelo de Guardia Nacional propuesto por el nuevo gobierno parece refrendar muchos de los mitos y las narrativas del siglo XX mexicano: entre ellos, la tesis de que nuestras Fuerzas Armadas ha seguido una trayectoria excepcional dentro de la vida política de las sociedades latinoamericanas y que, por lo tanto, se encuentran en condiciones de ejercer una influencia tutelar sobre la agenda de seguridad pública sin que esto represente un peligro para la gobernabilidad democrática del país.<sup>109</sup> Se trata, además, de una iniciativa que no sólo parece

---

Estado de Oaxaca”, Oaxaca, 21 de marzo de 1833, Archivo General de la Nación (vol. 1, exp. 6, 1 f.) citado por Fundación Benito Juárez (s/f).

<sup>107</sup> MEDINA PEÑA, Luis, *Los bárbaros del Norte: Guardia Nacional y política en Nuevo León, siglo XIX*, México, Fondo de Cultura Económica, 2014, pp. 66-91.

<sup>108</sup> *Ibid.* pp. 92-114; SANTONI, Pedro, “The Powerful Element That Would Certainly Have Saved Us: Debating the Revitalization of the National Guard in Post-War Mexico” en SANTONI, Pedro y FOWLER, Will (eds.), *Mexico, 1848-1853: Los Años Olvidados*, Nueva York, Routledge, 2018, pp. 72-114.

<sup>109</sup> Al respecto, es necesario recordar el hecho de que la transición a la democracia en México presenta un saldo central: la ausencia de una transición militar capaz de dismantelar las viejas estructuras de carácter autoritario al interior del sector de la defensa, mismo que hasta la fecha no se encuentra sometido a una forma de control civil objetivo. Con relación a la noción de “transición militar”, consúltese: SERRA, Narcís, *La transición militar: Reflexiones en torno a la reforma democrática de las fuerzas armadas*, Barcelona, Debate, 2008, p. 342.

Alexis Herrera

reforzar una visión centralista de la agenda de seguridad en México, sino que además aspira a entregar de modo permanente el mando operativo de la seguridad pública a las Fuerzas Armadas. Al hacerlo, el documento desestima la posibilidad de avanzar por el camino de la reforma policial y el fortalecimiento de las capacidades institucionales en la materia a nivel estatal y municipal. En suma, se trata de un plan de seguridad que, en palabras de Marcela Figueroa, omitió completamente considerar a las policías.<sup>110</sup>

## 2. HACIA UN ENTENDIMIENTO DE LO LOCAL EN LA AGENDA DE SEGURIDAD NACIONAL —LA UTILIDAD DEL REFERENTE BRITÁNICO

Como es sabido, la naturaleza de la emergencia nacional que México ha vivido durante los últimos doce años ha borrado las fronteras entre los ámbitos de la seguridad pública, la procuración de justicia y aquello que, con toda propiedad, debería formar parte de las agendas de defensa y seguridad nacional. La lógica de la violencia vivida en los últimos años ha justificado la tesis de que el instrumento militar puede usarse de modo indistinto para hacer frente a los desafíos en materia de seguridad pública, mientras que los esfuerzos por avanzar en la creación de cuerpos de

policía profesionales a nivel nacional y local se han topado con múltiples escollos.<sup>111</sup>

En los hechos, el lento avance en esta materia ha sido interpretado como una de las expresiones más significativas del fracaso del modelo de seguridad adoptado en México a partir de 2006.<sup>112</sup> Por lo demás, se ha dicho ya en la sección previa que el proyecto de Guardia Nacional propuesto en el nuevo Plan de Paz y Seguridad parece tender una línea de continuidad con dicho modelo.

En virtud de lo anterior, resulta importante apuntar que, al prestar atención a los modelos de seguridad nacional adoptados en otros países, México podría encontrar referentes útiles para modificar el camino seguido hasta ahora. En este marco, el modelo de gestión de riesgos y emergencias adoptado en el Reino Unido durante los últimos años puede ofrecer puntos de contraste interesantes.

Pese al tratarse de un modelo que tiene como punto de partida las tradiciones de un Estado unitario ajeno a la experiencia federal mexicana, en realidad la base del sistema de gestión de riesgos británico en materia de seguridad nacional descansa en un claro reconocimiento de la importancia de lo local. Bajo

<sup>110</sup> FIGUEROA, Marcela, “El Plan de Seguridad que omitió a las Policías”, *Nexos*, 19 de noviembre de 2018. [En línea]. Disponible en: <http://bit.ly/2BoP1ca>

<sup>111</sup> De acuerdo con Maureen MEYER los avances logrados entre 2006 y 2014 son significativos, pero en última instancia insuficientes. En términos generales, los esfuerzos orientados a favorecer la profesionalización de los cuerpos de policía se enfrentan con la ausencia de recursos suficientes, la corrupción generalizada al interior de muchas corporaciones, el incremento de las denuncias por violaciones de derechos humanos, así como a la ausencia de mecanismos efectivos para garantizar la rendición de cuentas y la certificación

integral de las corporaciones. MEYER, Maureen, *Mexico's Police: Many Reforms, Little Progress*, Washington, D.C. Washington Office on Latin America, 2014, p. 35.

<sup>112</sup> Esto quiere decir que la única alternativa real para el país ha sido la de continuar con la lógica de militarización de la seguridad pública anunciada originalmente durante la administración del presidente Felipe Calderón. Al respecto, consúltese: *Perpetuar el fallido modelo de seguridad*, Ciudad de México, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, 2017, p. 173.

Alexis Herrera

esta lógica, los cuerpos de policía y los servicios de emergencia tienen un papel central en el modelo británico, toda vez que se asume que los primeros respondientes deben jugar un papel vital en la contención de incidentes que de otro modo podrían generar escenarios de crisis a escala nacional.<sup>113</sup>

El modelo no soslaya la importancia de lo nacional, pues frente a emergencias que pueden poner en riesgo la sobrevivencia del Estado o la continuidad del modo de vida de los ciudadanos británicos, es claro que la Oficina del Gabinete asume la coordinación estratégica de los esfuerzos de respuesta a través del Comité de Contingencias Civiles y otras instancias como el Consejo de Seguridad Nacional y el Comité Conjunto de Inteligencia.<sup>114</sup>

Sin embargo, al mismo tiempo, el gobierno británico asume que no es posible esperar que las actividades de gestión de crisis sean planeadas y coordinadas centralmente cuando los hechos se desarrollan en tiempo real sobre el terreno. En la mayoría de los casos, tales actividades deben ser asumidas por las autoridades locales en estricto cumplimiento de sus responsabilidades en materia de seguridad pública. Así, las autoridades nacionales de ese país son las primeras en reconocer que para hacer frente de modo efectivo a los riesgos y amenazas a

su seguridad nacional es fundamental contar con el respaldo de las comunidades y las autoridades locales, así como de actores provenientes de la sociedad civil y el sector privado. "El principio fundamental en el Reino Unido—concluye Sir David OMAND— es que la estructura de la gestión de emergencias debe permanecer descentralizada".<sup>115</sup>

Lo dicho anteriormente contrasta con las realidades políticas, sociales e institucionales de nuestro país y, sobre todo, con la singular experiencia histórica de México. No es posible debatir con relación al escenario de seguridad que impera en el país asumiendo que la discusión con respecto al papel de los cuerpos de policía se da bajo condiciones de normalidad. Con una tasa de 19.26 homicidios por cada 100 mil habitantes para el año 2018, y un total estimado de alrededor de 28 mil 500 homicidios intencionales de enero a octubre del mismo año, México sigue siendo al día de hoy el escenario de una emergencia nacional definida por las inercias del pasado.<sup>116</sup>

Así, el escenario de violencia armada y criminal vivido en el país, expresado por homicidios dolosos al alza, el desplazamiento forzado de miles de personas y el fenómeno de las desapariciones, sugiere que las fronteras que definían el ámbito del Estado de derecho y el cumplimiento de la ley están desdibujadas y que

---

<sup>113</sup> En la descripción del modelo británico, seguimos el trabajo de Sir David OMAND, quien en su momento fue el primer Coordinador de Seguridad e Inteligencia en la Oficina del Gabinete del Reino Unido. Al respecto, consúltese: OMAND, David, *Securing the State*, Londres, Hurst & Company, 2010, pp. xxi-345.

<sup>114</sup> Para conocer las principales estructuras del sistema de seguridad nacional británico, consúltese: <https://www.gov.uk/government/organisations/national-security/about>

<sup>115</sup> OMAND, *op. cit.*, p. 65.

<sup>116</sup> Los datos aquí referidos fueron presentados por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública en el portal sobre incidencia delictiva de dicho órgano administrativo. Para un recuento de las tendencias nacionales en la materia a noviembre de 2018, consúltese: ÁNGEL, Arturo, "Último año de gobierno de EPN, el más violento del que haya registro con 28 mil asesinatos", *Animal Político*, 21 de noviembre de 2018 [en línea]. Disponible en: <http://bit.ly/2LnMuD>

*Alexis Herrera*

existen, además, actores sociales, políticos y criminales dispuestos a dirimir sus diferencias por medio del uso de la violencia, toda vez que el Estado no cuenta siempre con la capacidad de erigirse como el único árbitro de tales disputas.

Tales circunstancias deben obligarnos a pensar en alternativas de solución que pasan por lo local. Los grandes despliegues de las Fuerzas Federales no pueden suplir aquello que le corresponde a la sociedad civil y a las autoridades locales en esta materia, especialmente debido a que tales despliegues tienen una naturaleza temporal. En cualquier caso, el llamado a crear una Guardia Nacional debe situarse, también, bajo esta perspectiva: la tesis de que México necesita de un cuerpo de seguridad intermedio con una estructura militarizada para hacer frente a los desafíos que el país enfrenta en materia de seguridad interior se encuentra en el corazón de la propuesta.<sup>117</sup>

Como quiera que sea, lo cierto es que, si el país desea avanzar por el camino de la paz, entonces es necesario favorecer en paralelo iniciativas de política pública capaces de transformar estructuralmente las condiciones sociales que favorecen la reproducción de la violencia sobre el terreno, ahí donde los ciudadanos han vivido sus efectos más palpables. De igual forma, pensar en la construcción de la paz a partir de lo local exige redefinir el modo en el cuál debe ser concebida la autoridad del Estado: dada la experiencia histórica de México, reducir la discusión sobre esta materia a una aproximación contractual de inspiración liberal no es suficiente,

pues la vigencia del Estado de derecho resulta poco significativa para quienes históricamente han vivido bajo condiciones de desigualdad y violencia estructural. Así, para reconstruir la autoridad del Estado es necesario regresar a la noción de comunidad política, en el entendido de que ésta última es la expresión de una pluralidad que dirime sus intereses en los múltiples campos de la acción social, política, cultural y económica de un país.

La dimensión local se revela como un componente central del poder soberano en la medida en que la legitimidad política que requieren las autoridades para poder actuar con efectividad sólo puede ser construida y sostenida en el contacto directo con la comunidad. Bajo esta perspectiva, una de las tareas más urgentes para el quehacer político desde el ámbito local es la de concebir nuevas nociones de ciudadanía que permitan reconstruir los lazos entre gobernantes y gobernados. Sólo a partir de la experiencia inmediata de lo local estas nuevas nociones de ciudadanía podrán reconquistar el espacio que actualmente le ha sido cedido al campo criminal. En este ámbito, como veremos a continuación, la mujer debe jugar un papel central.

### **3. MUJER, COMUNIDAD LOCAL Y CUERPOS DE POLICÍA: UNA REFLEXIÓN NECESARIA EN EL SIGLO XXI**

Para darle una base sólida a la aspiración de restablecer la paz en esta República y recuperar la

---

<sup>117</sup> La iniciativa omite el hecho de que, en las últimas dos décadas, el gobierno de la República ha invertido importantes esfuerzos humanos y materiales para transformar

a la Policía Federal en un cuerpo capaz de desempeñar esas mismas funciones. La creación de la División de Gendarmería Nacional también formó parte de esta lógica.

Alexis Herrera

seguridad perdida, tal como fue imaginada durante los años difíciles en los que México transitó lentamente hacia un orden político democrático, es necesario asumir que la noción de ciudadanía es clave.

Los esfuerzos del gobierno, a nivel nacional, estatal o municipal, no estarán completos si a ellos no los acompaña el impulso decidido de los ciudadanos que a nivel local se movilizan para preservar sus derechos y sus libertades. Como hemos visto, la experiencia histórica de México sugiere que en otros momentos los ciudadanos organizados han tenido un papel activo en la defensa de sus comunidades. Esa es, precisamente, una de las lecciones que derivan del estudio del papel que buscaron jugar las milicias cívicas durante el siglo XIX, cuyos excesos políticos buscaron ser corregidos con la institución del modelo de Guardia Nacional a partir de 1847.

Bajo tal modelo, los ciudadanos de cada localidad eran concebidos como ciudadanos-soldados, miembros de una comunidad dispuesta a tomar las riendas de su propia defensa. Pero si en el siglo XIX esa defensa correspondió a una corporación estatal de carácter militar como la antigua Guardia Nacional, es claro que en el siglo XXI la búsqueda de la seguridad perdida a nivel local deberá estar en manos de los cuerpos de policía de carácter plenamente civil.

Es en este marco donde el papel de la mujer entra de lleno. Sabemos del horror de la violencia de género vivido en México durante las últimas décadas; en sí mismo uno de los saldos más urgentes de nuestra política de seguridad y de la agenda de derechos humanos de este país.<sup>118</sup> Sabemos, sin embargo, que acaso el mejor modo de honrar a las víctimas de esa violencia se encuentra en la exigencia de hablar de las mujeres como actores centrales del cambio de paradigma de nuestras políticas de seguridad. Para hacerlo, es necesario prestar atención al modo en el que la agenda de género, la comunidad local y la función policial pueden resultar convergentes en el futuro.

Hablar del tema requiere de una mirada historiográfica capaz de prestar atención al modo en el que ha evolucionado la función policial tanto en México como en otras sociedades.<sup>119</sup> Como es sabido, los primeros cuerpos de policía verdaderamente profesionales fueron establecidos en Reino Unido y otros lugares a principios del siglo XIX, siendo el modelo policial británico uno de los referentes centrales para el establecimiento de nuevas corporaciones en otras latitudes. Al mismo tiempo, el debate con relación a este tema exige adoptar una mirada capaz de revelar el impacto del género en las relaciones de poder al interior de la institución policial y en su interacción con otros actores sociales y comunitarios.

---

<sup>118</sup> EMSLEY, Clive, "The birth and development of the police" en NEWBURN, Tim, *Handbook of Policing*, Cullompton, Willan Publishing, 2003, pp. 66-83.

<sup>119</sup> Con relación al primer tema, vale la pena prestar atención, por ejemplo, a la obra de José Antonio Yáñez Romero, *Policía Mexicana: cultura política, (in)seguridad y orden público en el gobierno del Distrito Federal, 1821-1876*, México, Plaza y Valdés, 2001, pp. 293.

Para entender el nexo entre las instituciones policiales y el poder político en México durante el siglo XX, consúltese: Pansters, Wil G. (ed.), *Violence, Coercion, and State-Making in Twentieth-Century Mexico: The Other Half of the Centaur*, Stanford, Stanford University Press, 2012, pp. xxii-378.

*Alexis Herrera*

Históricamente, a los cuerpos de policía se les ha otorgado un monopolio sobre el ejercicio de la violencia en el entendido de que se trata de fuerzas profesionales que tienen dos encomiendas centrales: mantener el orden público y perseguir los delitos.<sup>120</sup> Así, Adam CRAWFORD recuerda que la función policial debe ser entendida como un ejercicio deliberado a favor del mantenimiento del orden y la preservación de la paz pública por parte de individuos y organizaciones que encuentran en dichas tareas su razón de ser o sus propósitos institucionales.

Por su parte R. I. MAWBY sostiene que los modelos policiales pueden ser clasificados en términos de tres criterios centrales: (1) las fuentes de su legitimidad, (2) la naturaleza de su estructura y (3) los propósitos de sus funciones.<sup>121</sup> Estos criterios permiten distinguir claramente entre aquellos modelos policiales que derivan su legitimidad de una autoridad nacional central y los que la derivan de las comunidades a las que sirven. Por su estructura, entre aquellos altamente centralizados, verticales y militarizados y aquellos otros concebidos para favorecer la horizontalidad y el contacto con la población. Por su función, entre aquellos que ponen el énfasis en la preservación del orden y aquellos otros que buscan salvaguardar la vida, los derechos y la propiedad de los ciudadanos.

En el mundo occidental el paradigma de la función policial al que hace referencia CRAWFORD se ha traducido en modelos policiales que privilegian la horizontalidad, como sucede en el caso de Inglaterra y Gales, frente a otros que han

adoptado una estructura jerárquica de inspiración militar, como sucede en la gran mayoría de los países de la Europa occidental.

De modo significativo, es frecuente que en dichos países dos o más cuerpos de policía de alcance nacional mantengan el equilibrio entre ambos modelos: así, no es infrecuente que las gendarmerías, concebidas como cuerpos intermedios de seguridad capaces de desplegarse a lo largo y ancho del territorio nacional, compartan espacios y ámbitos de competencia con cuerpos nacionales de policía concebidos para desempeñar funciones de proximidad, prevención e investigación.<sup>122</sup> A estos dos paradigmas se suma el de los modelos de policía de carácter colonial, concebidos originalmente a fines del siglo XIX como fuerzas de ocupación destinadas a preservar el orden entre poblaciones sometidas a la dominación de las grandes potencias europeas.<sup>123</sup>

Mangai NATARAJAN se ha servido de los tres criterios propuestos por MAWBY para señalar que la discusión con relación a la inclusión de la mujer al interior de los cuerpos de policía tiene lugar en el marco de dos grandes modelos policiales: aquellos orientados por el control y aquellos orientados por la comunidad. Como es de esperarse, ambos modelos son el resultado de la experiencia histórica de sociedades específicas, pero los estudios de caso considerados por la autora sugieren que es sólo bajo el segundo cuando las mujeres pueden encontrar condiciones favorables para su incorporación a los cuerpos de policía. Esto es así, en la medida en que los modelos comunitarios pueden ser favorables para

<sup>120</sup> Mawby, R.I., "Models of policing" en op. cit. Newburn, p. 16.

<sup>121</sup> *Ibid.*, pp. 15-16.

<sup>122</sup> *Ibid.*, pp. 16-21.

<sup>123</sup> *Ibid.*, pp. 21-22.

Alexis Herrera

desmantelar estructuras y roles de género que de otro modo serían reforzados por los modelos verticales.<sup>124</sup>

De modo interesante, el señalamiento de NATARAJAN sirve para recordar que la experiencia de las mujeres en Occidente, al igual que su trayectoria al interior de los cuerpos de policía de sociedades como la británica, dista mucho de lo que ha sucedido en otras regiones del mundo. Si en Reino Unido el ingreso progresivo de las mujeres a los cuerpos de policía se debió en gran medida al trabajo de activistas favorables a la búsqueda de condiciones de igualdad frente a los hombres en éste y otros ámbitos de la vida social y productiva, en otros países tales grupos de mujeres activistas, vinculados con la primera ola del feminismo, no siempre estuvieron presentes.<sup>125</sup>

Por lo demás, es necesario señalar que las mujeres que desde fines del siglo XIX ingresaron a los cuerpos de policía británicos muy pronto fueron confinadas a unidades especiales en las que se buscó asignarles tareas relacionadas con los roles de género que la sociedad del momento les otorgaba. Así, la custodia de menores de edad o el control sobre las mujeres infractoras y la atención a adolescentes o mujeres en situación de vulnerabilidad muy pronto fueron tareas definidas como aquellas que son “propias de la mujer” dentro de los cuerpos de policía del mundo anglosajón.<sup>126</sup>

Aunque la experiencia de las dos grandes guerras mundiales ampliaría el ámbito de competencia de las mujeres dentro de las corporaciones policiales, sólo las transformaciones sociales y políticas vividas en la década de 1970 generarían un impulso progresivo a favor de la inclusión de las mujeres dentro de los cuerpos de policía occidentales en condiciones de relativa igualdad con sus pares masculinos.<sup>127</sup> A partir de entonces los debates en la materia han oscilado entre la disyuntiva de confinar a las mujeres en unidades especializadas o la de incorporarles plenamente a todos los espectros de la actividad policial. Ello quiere decir que el debate en esta materia se ha referido en realidad a los modelos de igualdad de género que pueden ser adoptados para definir (o acotar) el papel de las mujeres dentro de la institución policial.<sup>128</sup>

Aún hoy, apuntan Annie HUA-NUNG CHANG y Lawrence Ka-Ki HO en un estudio de reciente publicación, no son pocas las voces que sugieren que las mujeres carecen de las cualidades o las aptitudes para desempeñarse adecuadamente como oficiales de policía.<sup>129</sup> Para hacer frente a esta tendencia, es necesario comprender que la gran mayoría de las sociedades contemporáneas siguen siendo definidas por estructuras de género poco favorables para la inclusión de la mujer en los cuerpos de policía y por prácticas organizacionales al interior de dichos cuerpos que reflejan estructuras de poder vinculadas con la

<sup>124</sup> NATARAJAN, Mangai, *Women Police in a Changing Society: Back Door to Equality*, Hampshire, Ashgate, 2008, pp. 11-12.

<sup>125</sup> HEIDENSOHN, Frances, “Gender and policing” en *op. cit.* NEWBURN, pp. 556-557.

<sup>126</sup> *Ibid.*, pp. 560.

<sup>127</sup> *Ibid.*, pp. 561-564.

<sup>128</sup> Con relación a este tema, y a la distinción entre igualdad y equidad de género, consúltese: *La igualdad de género*, ONU Mujeres (s/f) : <http://bit.ly/2CnNUeF>

<sup>129</sup> Al respecto, consúltese HUA-NUNG CHANG, Annie y HO, Lawrence Ka-Ki, *Women in the Hong-Kong Police Force: Organizational Culture, Gender and Colonial Policing*, Londres, Palgrave MacMillan, 2017, pp. xi-298.

Alexis Herrera

preservación de masculinidades potencialmente nocivas.

De hecho, las conclusiones del estudio de CHAN y HO con relación a la experiencia de Hong-Kong, parecen coincidir con lo que Frances HEIDENSOHN ha apuntado previamente con relación a este mismo tema; es decir, que históricamente las organizaciones policiales han sido un terreno fértil para el desarrollo de masculinidades violentas, toda vez que las nociones de peligro y autoridad, así como la exigencia de responder con agresión y violencia a situaciones específicas, se encuentran profundamente arraigadas dentro del imaginario policial.<sup>130</sup>

A la luz de estas consideraciones, ¿cómo transitar entonces hacia modelos que favorezcan la incorporación plena de la mujer en la función policial? En México, la última administración federal buscó promover la adopción transversal de la perspectiva de género con el propósito de aproximarse a la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres al interior de la Administración Pública Federal. Tal iniciativa también fue considerada en el Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018, mientras que esfuerzos similares han sido promovidos en los últimos años al interior de gobiernos estatales y locales de distinto signo político.<sup>131</sup> Con todo, es necesario advertir que las transformaciones más perdurables en este ámbito han sido el resultado de momentos de cambio político profundo y que, en términos generales,

pocas veces han estado exentas de controversias o contradicciones. En virtud de lo anterior, resulta útil tomar en cuenta lo que ha sucedido en otras sociedades, toda vez que puede resultar ilustrativo para el caso mexicano, especialmente en lo que toca a la dimensión local de este tema.

Existe muchos ejemplos a los cuáles recurrir: en Tamil Nadu, estado meridional de la República de la India, a partir de 1973 las mujeres iniciaron un lento proceso de incorporación a los batallones de la policía estatal, para formar posteriormente unidades de policía exclusivamente integradas por mujeres casi veinte años después, en la primavera de 1992.<sup>132</sup> A casi treinta años de distancia, la experiencia de Tamil Nadu sugiere que la incorporación de la mujer a los cuerpos de policía en una sociedad tradicional predominantemente rural presenta aún obstáculos formidables, toda vez que las estructuras de género reproducen valores y actitudes tradicionales al interior de esa sociedad.<sup>133</sup>

En contraste, el ejemplo de Hong-Kong sirve para ilustrar las tensiones de una sociedad urbana sometida en las últimas décadas a un rápido proceso de modernización. Ahí, los cuerpos de policía locales son herederos del modelo colonial impuesto por la dominación británica y, por lo tanto, reflejan una estructura vertical de carácter jerárquico. Entre 1949 y la década de 1960, este viejo modelo apostó por la diferenciación, especialización y segregación de las mujeres al interior de la institución policial. En

<sup>130</sup> HEIDENSOHN, *op. cit.* pp. 556-577.

<sup>131</sup> Por lo que toca al ámbito de la seguridad pública a nivel federal, consúltese, por ejemplo: "Policía Federal: institución promotora de la igualdad de oportunidades y no discriminación", POLICÍA FEDERAL (08 de marzo de 2018) [En línea]. Disponible en: <http://bit.ly/2zZO1LN>

<sup>132</sup> El término usado en inglés es "all-women police units" (AWPU). Con relación al desarrollo de estas unidades en Tamil Nadu en los años subsecuentes, consúltese NATARAJAN, *op. cit.*, pp. 59-72 y 85-122.

<sup>133</sup> *Ibid.*, pp. 21-44

Alexis Herrera

las décadas subsecuentes, la incorporación de las mujeres a la función policial de un modo paritario ha encontrado otros obstáculos, siendo el principal de ellos la tenaz resistencia a transformar los patrones de género que la sociedad ha interiorizado previamente en Hong-Kong.<sup>134</sup> A partir de 1997, el retorno de dicha región administrativa a la soberanía de la República Popular China sólo ha reforzado estas tendencias, pues en el marco de crecientes tensiones sociales y políticas, la policía ha retornado a su labor de control social y político. Así, el incremento en el número de mujeres policía no ha transformado en los hechos muchas de las actitudes que la institución policial de Hong-Kong heredó de su experiencia colonial.<sup>135</sup>

Por último, es necesario destacar la experiencia de Brasil, país que también puede ofrecer referentes útiles para pensar en los desafíos que México enfrenta en el presente. A partir de 1985, el estado de São Paulo decidió establecer un nuevo tipo de unidades policiales que fueron denominadas Comisaría de Defensa de la Mujer (*Delegacias de Polícia de Defesa da Mulher*). Su propósito, como lo consignó desde muy temprano Wania IZUMINO, fue el de hacer frente a la violencia contra las mujeres, fenómeno que hasta entonces era “invisible, ignorado por la policía y no incluido en las estadísticas oficiales”.<sup>136</sup> Inmediatamente más adelante, IZUMINO agrega que:

*La idea detrás de la creación de este tipo de comisaría fue la de poner mujeres*

*policías, mujeres detectives y empleadas de oficina a disposición de las víctimas, todas ellas apoyadas por un equipo de asistentes sociales y psicólogas. El objetivo era crear un ambiente seguro, donde las mujeres pudieran presentar sus quejas, ser escuchadas y comprendidas y donde finalmente se tomaran medidas contra los agresores.*<sup>137</sup>

Se trató así de estaciones de policía operadas completamente por personal femenino, dependientes de la corporación estatal de seguridad pública y que buscan dar respuesta a la exigencia de hacer frente a las necesidades de protección y seguridad de las mujeres, en especial bajo escenarios de violencia doméstica. Originalmente, las nuevas Comisaría fueron unidades con capacidad de realizar investigación policial, aunque no participaron en labores de patrullaje, asemejándose en esto el modelo británico que en las décadas previas había buscado confinar el quehacer policial de las mujeres a tareas específicas.

Por su parte, Cecília MACDOWELL recuerda que dichas Delegaciones o Comisaría de Defensa de la Mujer surgieron en Brasil en el marco del amplio proceso de transformación política que puso fin a la dictadura militar en ese país a mediados de la década de 1980.<sup>138</sup> Su creación es el resultado de un exitoso momento de movilización política y social por parte de mujeres dispuestas a impulsar una agenda de carácter progresista en una sociedad que, como la mexicana, ha sido definida históricamente por la persistencia de relaciones estructurales de

<sup>134</sup> CHAN, *op. cit.*, pp. xi-298.

<sup>135</sup> *Ibid.*, pp. 247-276

<sup>136</sup> IZUMINO, Wania P., “Comisaría de Defensa de la Mujer: una experiencia brasileña de cómo combatir la violencia contra la mujer”, *Aquelarre*, no. 16, 1995, p. 36

<sup>137</sup> *Ibid.*, p. 38

<sup>138</sup> Al respecto, consúltese: MACDOWELL SANTOS, Cecília, *Women's Police Stations: Gender, Violence, and Justice in Sao Paulo, Brazil*, Londres, Palgrave MacMillan, 2005, pp. xiv-246.

*Alexis Herrera*

desigualdad, marginación, racismo y pobreza. Así, el proceso que condujo al establecimiento de las nuevas Comisarías fue expresión de un momento político en el que las organizaciones y colectivos feministas pudieron explotar la agenda de reforma de las instituciones policiales. Se trata de una ventana de oportunidad que pocas veces tiene lugar y que no se encuentra exento de tensiones.<sup>139</sup>

Una de esas tensiones, acaso la más importante, reside en el hecho de que, al igual que en Tamil Nadu, la creación de las nuevas Comisarías también pareció contribuir en su momento a perpetrar la desigualdad de género. Paradójicamente, el confinamiento de las mujeres policías a cuerpos o unidades especializados puede contribuir a que sean relegadas estructuralmente dentro de las estructuras de las instituciones policiales. Este hecho, como lo apunta NATARAJAN al seguir el trabajo de HEIDENSOHN, demuestra la necesidad de discutir con mayor amplitud sobre los modelos de integración que pueden ser adoptados al buscar la asimilación de las mujeres en los cuerpos de policía.

El primero de tales modelos apuesta por la igualdad de oportunidades, partiendo de la tesis de que las mujeres tienen el derecho a ingresar a cualquier ámbito profesional que deseen para desempeñar los mismos roles que los hombres. En contraste, el segundo asume que las mujeres tienen, en efecto, un rol especializado que cumplir dentro de las instituciones policiales y que esa

contribución especializada resulta central para fortalecer la función policial.<sup>140</sup>

Para salvar esta disyuntiva, MACDOWELL recurre a la noción de “ciudadanía de género”.<sup>141</sup> Así, la ciudadanía de género se presenta como una que reconoce las diferencias sociales y las desigualdades estructurales entre mujeres y hombres pero que, al hacerlo, aspira también a que esas condiciones cambien para garantizar que todos los integrantes de la comunidad política puedan tener un acceso pleno a sus derechos ciudadanos. En la práctica, lo anterior supone cuestionar las relaciones de poder que han perpetuado la subordinación de las mujeres a la dominación masculina. Del mismo modo, si se asume que el oficial de policía es el ciudadano responsable de proteger de manera permanente a su comunidad, entonces también es posible asumir que esa función de protección puede adquirir una clara dimensión de género, especialmente de cara a la violencia ejercida en contra de las mujeres.

#### **4. A MANERA DE CONCLUSIÓN: NUESTRO CAMINO POR DELANTE**

Este discurso a favor de la policía, la mujer y la comunidad local tuvo un punto de partida concreto en el llamado a examinar el Plan de Paz y Seguridad presentado por la nueva administración federal el 14 de noviembre de 2018. En función de esa coyuntura, que anuncia el camino elegido por el gobierno de la República en materia de seguridad nacional para los próximos seis años, este documento hizo una invitación a

---

<sup>139</sup> *Ibid.*, pp. 1-14, 177-188.

<sup>140</sup> NATARAJAN, *op. cit.*, pp. 12-17.

<sup>141</sup> MACDOWELL, *op. cit.*, pp. 4-13

*Alexis Herrera*

situar el llamado a crear una Guardia Nacional en perspectiva histórica.

Ese llamado reveló un paisaje histórico muy distinto al que ha sido propuesto por las nuevas autoridades: antes que favorecer la centralización de las decisiones en materia de seguridad, el siglo XIX ofrece un espacio de experiencia en el que lo local buscó ocupar un papel central para hacer frente a los desafíos del momento. Al mismo tiempo, hablar de lo local nos obligó a pensar en el modo en que otras sociedades han concebido la función policial y su relación con el papel de la mujer como actor central en la construcción de la paz. En este marco, los desafíos son crecientes.

Como lo demuestran las experiencias de Brasil, India y Hong-Kong, el establecimiento de comisarías o unidades especializadas encabezadas exclusivamente por personal femenino no siempre milita a favor de una incorporación equilibrada e igualitaria de las mujeres en las instituciones policiales.

En cualquier caso, los debates en la materia deben tomar en cuenta la naturaleza del paisaje social y político imperante en México. Si las sociedades occidentales han experimentado serios desafíos al momento de plantear una incorporación más amplia de la mujer en la institución policial, el reto es aún mayor para sociedades emergentes como la mexicana. Con todo, valdría la pena estudiar con mayor profundidad la experiencia vivida en Brasil durante la década de 1980, cuando un momento de cambio político generalizado creó ventanas de oportunidad que pronto fueron aprovechadas con inteligencia por la sociedad civil organizada y los grupos feministas de la ciudad de São Paulo. ¿No

está México viviendo un momento similar dado el llamado del presidente de la República a realizar una transformación profunda de la vida política nacional?

En gran medida, la herencia histórica del siglo XX en México consistió en desarticular la vida comunitaria y lo local a favor de una centralización autoritaria que en última instancia estuvo condenada al fracaso. En las últimas décadas, las mujeres y los hombres de este país han trabajado arduamente para revertir esta tendencia al construir una sociedad pluralista cada vez más dinámica. Aun cuando la violencia vivida durante los últimos doce años parece haber puesto en entredicho este logro, lo cierto es que lo alcanzado hasta ahora parece anticipar la dirección que debe tomar el camino que aún falta por recorrer durante las primeras décadas del siglo XXI.

## FUENTES CONSULTADAS

### Bibliografía

BRANDS, Hals, *The Promise and Pitfalls of Grand Strategy*, Carlisle, Strategic Studies Institute, 2012.

CENTRO DE DERECHOS HUMANOS MIGUEL AGUSTÍN PRO JUÁREZ, *Perpetuar el fallido modelo de seguridad*, Ciudad de México, 2017.

CHAN, Annie Hua-Nung; HO, Lawrence Ka-Ki, *Women in the Hong Kong Police Force: Organizational Culture, Gender and Colonial Policing*, London Palgrave Macmillan, 2017.

Alexis Herrera

DÍEZ, Jordi, "Civil-Military Relations in Mexico: The Unfinished Transition" in CAMP, Roderic Ai, *The Oxford Handbook of Mexican Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2012.

HEIDENSOHN, Frances, *Gender and policing*, McMillan, 2000.

KALDOR, Mary; Rangelov, Iavor (eds.), *Civil Society in Fragile Contexts* The Handbook of Global Security Policy, Londres, Wiley, 2014.

MACDOWELL SANTOS, Cecília, *Women's Police Stations: Gender, Violence, and Justice in Sao Paulo, Brazil*, Londres, Palgrave MacMillan, 2005.

MEDINA PEÑA, Luis, *Los bárbaros del Norte: Guardia Nacional y política en Nuevo León, siglo XIX*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 2014.

MEYER, Maureen, *Mexico's Police: Many Reforms, Little Progress*, Washington, D.C. Washington Office on Latin America, 2014.

NATARAJAN, Mangai, *Women Police in a Changing Society: Back Door to Equality*, Hampshire, Ashgate, 2008.

OMAND, David, *Securing the State*, Londres, Hurst & Company, 2010.

PANSTERS, Wil G. (ed.), *Violence, Coercion, and State-Making in Twentieth-Century Mexico: The Other Half of the Centaur*, Stanford, Stanford University Press, 2012.

POLICÍA FEDERAL. "Policía Federal: institución promotora de la igualdad de oportunidades y no discriminación".

SANTONI, Pedro, "The Powerful Element That Would Certainly Have Saved Us: Debating the Revitalization of the National Guard in Post-War Mexico" en SANTONI, Pedro; FOWLER, Will (eds.), *Mexico, 1848-1853: Los Años Olvidados*, Nueva York, Routledge, 2018.

SERRA, Narcís, *La transición militar: Reflexiones en torno a la reforma democrática de las fuerzas armadas*, Barcelona, Debate, 2008.

YAÑEZ ROMERO, José Antonio, *Policía Mexicana: cultura política, (in)seguridad y orden público en el gobierno del Distrito Federal, 1821-1876*, México, D.F., Plaza y Valdés, 2001.

### Hemerografía

ÁNGEL, Arturo, "Último año de gobierno de EPN, el más violento del que haya registro con 28 mil asesinatos", *Animal Político*, 21 de noviembre de 2018.

FIGUEROA, Marcela, "El Plan de Seguridad que omitió a las Policías", *Nexos*, 19 de noviembre de 2018.

IZUMINO, Wania P., "Comisarías de Defensa de la Mujer: una experiencia brasileña de cómo combatir la violencia contra la mujer", *Aquelarre*, no. 16, 1995.

KISZELY, John "Learning about counter-insurgency", *The RUSI Journal*, vol. 151, no. 6 2006.

LOMINITZ Claudio "Tierra Caliente: lectura en clave antropológica", *La Jornada*, 22 de enero de 2014.

PEARCE, Jenny, "Perverse state formation and securitized democracy in Latin America", *Democratization*, vol. 17, no. 2, 2010.

## **Legislación**

Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024

Ley de Planeación

Ley de Seguridad Nacional

Nombramiento de Benito Juárez como capitán de la Quinta Compañía del 1er. Batallón de Milicia Cívica del Estado de Oaxaca”, Oaxaca, 21 de marzo de 1833, Archivo General de la Nación (vol. 1, exp. 6, 1 f.)

Reglamento General de la Milicia Cívica

Resolución 1325 adoptada por el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) el 31 de octubre del año 2000.

# CAPÍTULO 8. POLICÍAS EN EL “NUEVO” SISTEMA DE JUSTICIA PENAL ACUSATORIO: UN BALANCE A 10 AÑOS DE LA REFORMA, A 2 AÑOS DE SU IMPLEMENTACIÓN Y LA IMPORTANCIA DE LA INCLUSIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

Ariana Ángeles García<sup>142</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN

En junio de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) una reforma constitucional para modificar sustancialmente el Sistema de Justicia Penal de México (SJP). Con dicha reforma se establecieron las bases de un Nuevo Sistema de Justicia Penal (NSJP) con lo cual se transitó de un sistema punitivo e inquisitivo a uno acusatorio, donde el principio elemental era garantizar el respeto pleno a los derechos humanos de las partes involucradas en el proceso.

Existen múltiples e importantes diferencias entre ambos sistemas, pero quizás dos de las más icónicas son, por una parte, que ante todo exista la presunción de inocencia, y por otra parte, la incorporación de la perspectiva de género, con lo cual se reconoce la existencia de cierto tipo de delitos con características que se presentan solo en los cometidos hacia mujeres y en este sentido se previó la implementación de protocolos de actuación particulares y específicos para la atención a esta población. Para la metamorfosis del SJP se establecieron 8 años, es decir, en 2016 el total de la Federación debería

ejercer la impartición y la procuración de justicia bajo este nuevo esquema.

Para cumplir con los objetivos de dicha transición y que esta fuese exitosa, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) impartió una serie de cursos y capacitaciones que implicaron incluso realizar modificaciones en los planes y programas de estudios, así como en las infraestructuras de las académicas en todos el país, a la par de la elaboración y publicación de protocolos para la efectiva actuación en la impartición y procuración de justicia. Lo anterior, bajo el otorgamiento y ejercicio de presupuestos millonarios a lo largo de estos años.

Sin embargo, a dos años de la entrada en vigor del NSJP los resultados distan considerablemente de lo que se esperaba: las transición no se cumplió en tiempo y forma, las capacitaciones no las hemos visto reflejadas en la disminución de delitos o en la actuación policial, los policías no cuentan con las condiciones y materiales necesarios para llevar a cabo su trabajo, por mencionar solo algunos ejemplos.

---

<sup>142</sup>Maestra en Historia Internacional por el CIDE. Licenciada en Economía por la UNAM. Profesora del Diplomado en Seguridad Nacional, Democracia y Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana. Miembro del Seminario Permanente de Especialistas en Estudios Policiales

de la UNAM y de la Red Temática en Prevención de Adicciones y Seguridad Ciudadana CONACYT – Colegio de la Frontera Norte.

Sugerencia para la referencia del capítulo del libro en APA 7ª edición:

Ángeles García, A. (2022). Policias en el “nuevo” sistema de justicia penal acusatorio: un balance a 10 años de la reforma, a 2 años de su implementación y la importancia de la inclusión de la perspectiva de género. En M. Guzmán Jiménez & J. M. Vera Salinas (Coords.), *Retos y posibilidades de la capacitación y profesionalización policial con perspectiva de género* (pp. 98-109). Editorial Transdigital. <https://doi.org/10.56162/transdigitalb5>

A lo anterior hay que añadirle que ante la reciente transición política, en la primera semana de diciembre se votó la reforma del Artículo 19 constitucional, con la que busca incrementar el catálogo de delitos que requerirá prisión preventiva oficiosa, contraviniendo así el principio de presunción de inocencia.

Ante este escenario, que parece poco alentador, nos preguntamos ¿cómo vamos con el SJP a 10 años de la reforma y dos de su implementación?, ¿en que hemos avanzado?, ¿qué pendientes hay?, ¿cuáles son los aciertos los errores?, por citar algunos cuestionamientos comunes cuando hablamos del NSJP.

El presente trabajo presenta primero una aproximación conceptual de lo que es el sistema de justicia penal, así como un comparativo entre el nuevo y el viejo sistema. Después exploraremos algunas medidas que ha implementado el SESNSP para cumplir con los objetivos de implementación del SJP y se contrasta con lo que pasa en la realidad. Finalmente, se presentan algunas observaciones finales, así como las conclusiones parciales.

Se espera que este artículo pueda dar una luz de donde estamos, a donde vamos y hacia donde deberíamos encaminar los esfuerzos para tener una procuración e impartición de justicia eficiente.

## **2. ¿DE QUÉ HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DE UN SISTEMA DE JUSTICIA PENAL?**

### **2.1. Sistema de justicia**

Para hablar de un sistema de justicia considero que es importante comprender primero que es en sí un sistema. De acuerdo con la definición de la Real Academia de la Lengua Española (RAE) un sistema es un “Conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente enlazados entre sí”. En una segunda acepción, se definen como “Conjunto de cosas que relacionadas entre sí ordenadamente contribuyen a determinado objeto”.

Ahora bien, al hablar de un SJP hacemos referencia a un conjunto de reglas establecidas para lograr intereses individuales y comunes. En este sentido es de suma importancia que tanto autoridades como gobierno, generen los mecanismos adecuados para satisfacer y hacer cumplir esas reglas, las cuales son o deben ser aplicadas por las autoridades, quienes vigilan su cumplimiento y respeto. Es de esta forma que surge el SJP, como un mecanismo jurídico para reaccionar y dar respuesta a distintas problemáticas sociales.

### **2.2. Del Viejo al Nuevo Sistema de Justicia Penal**

En México se habla de un nuevo sistema de justicia penal y esto implica entonces la existencia de un viejo sistema. Lo anterior es

## CAPÍTULO 8. POLICÍAS EN EL “NUEVO” SISTEMA DE JUSTICIA PENAL ACUSATORIO: UN BALANCE A 10 AÑOS DE LA REFORMA, A 2 AÑOS DE SU IMPLEMENTACIÓN Y LA IMPORTANCIA DE LA INCLUSIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

*Ariana Ángeles García*

porque en 2008 se publicó en el DOF<sup>143</sup> la reforma constitucional que modificó sustancialmente el SJP de México. En esta reforma se sentaron las bases para poner en marcha el Nuevo Sistema de Justicia Penal (NSJP), con lo cual se transitó de un sistema punitivo e inquisitivo a uno acusatorio, donde el principio elemental era garantizar el respeto pleno a los derechos humanos de todas las partes involucradas en el proceso siendo la inclusión de la visión de género y la presunción de inocencia, dos elementos claves. A diferencia del nuevo, con el otro sistema los presuntos responsables eran privados de su libertad hasta demostrar su inocencia. Lo anterior, ocasionó que muchas personas, con un proceso iniciado sin pruebas fehacientes, fueran encarceladas incluso por años sin recibir una condena.

Ante tales cambios, era indispensable capacitar a los servidores públicos dedicados a temas de seguridad. Por ello, desde el SESNSP en coordinación con las secretarías y academias estatales, se han implementado una serie de cursos, talleres y actualización en torno al NSJPA, con la finalidad, precisamente, de que los policías puedan cumplir de la manera más oportuna y eficaz, con las atribuciones que les corresponden dentro del NSJPA, las cuales son, entre muchas otras, principalmente:

- Llevar el control y registro de la cadena de custodia (sistema de registro de las pruebas),

- Son la primera autoridad que entra en contacto con los implicados y con el lugar de los hechos (primer respondiente),
- Reciben denuncias, protegen a las víctimas, entrevistan a los testigos,
- En caso de flagrancia, detienen a la persona en cuestión, le informan de sus derechos, la ponen a disposición del MP,
- Resguardan el lugar de los acontecimientos.

Como se ha mencionado, existen diferencias sustanciales entre uno y otro sistema, donde quizás dos de las más emblemáticas sean:

- 1) que con este sistema se busca la prevalencia de una cultura jurídica de la libertad y de respeto a los derechos humanos;
- 2) que este nuevo enfoque incorpora la perspectiva de género para lograr una impartición de la justicia libre de estereotipos, prejuicios y discriminación contra las mujeres.

A continuación, en la tabla 1 se presentan las que considero las principales diferencias entre un esquema y otro.

<sup>143</sup>

Ver

en:

[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5441783&fecha=20/06/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5441783&fecha=20/06/2016)

CAPÍTULO 8. POLICÍAS EN EL “NUEVO” SISTEMA DE JUSTICIA PENAL ACUSATORIO: UN BALANCE A 10 AÑOS DE LA REFORMA, A 2 AÑOS DE SU IMPLEMENTACIÓN Y LA IMPORTANCIA DE LA INCLUSIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

*Ariana Ángeles García*

**Tabla 1**

*Diferencias entre el viejo y el nuevo Sistema de Justicia Penal en México*

| Sistema Inquisitivo Mixto (“viejo”)  | Sistema Acusatorio (“nuevo”)  |
|--|---|
| 1. Procesos y juicios penales burocráticos y lentos  | 1. Las audiencias son públicas, con presencia del juez y de las partes del procedimiento.   |
| 2. La prisión preventiva es la regla, y no la excepción.   | 2. La prisión preventiva se dicta de manera excepcional cuando se trate de delitos graves (presunción de inocencia)   |
| 3. Únicamente la policía investigadora realiza funciones de investigación                              | 3. Todo elemento operativo de las fuerzas de seguridad pública pueden investigar  |
| 4. El MP integra averiguaciones previas con formalismos  | 4. El MP integra carpetas de investigación desformalizadas en contra de imputados   |
| 5. El MP califica la detención y el juez la ratifica.  | 5. El juez de control verifica la legalidad de la detención   |
| 6. Los juicios se resuelven en un tiempo promedio de 4 meses a 2 años.                                 | 6. Los procesos pueden resolverse hasta en una semana, o antes si el acusado reconoce la culpa, este dispuesto a reparar el daño como lo señale el juez y la víctima este de acuerdo. |
| 7. Las actuaciones del MP gozan de fe pública.   | 7. El MP no tiene fe pública, ahora es parte del juicio y la legalidad de sus actuaciones las calificará el juez de control.  |
| 8. El desahogo de las pruebas se programan en diversas audiencias.                                     | 8. Las pruebas se desahogan en una misma audiencia.   |
| 9. La víctima coadyuva con el MP   | 9. La víctima u ofendido participa en el proceso desde la investigación hasta la sentencia.   |
| 10. Diferencia delitos graves y no graves. Los primeros no alcanzan libertad provisional bajo caución. | 10. Hay medidas de protección, precautorias y cautelares (protección de víctimas, ofendidos y testigos).  |

*Fuente: Elaboración propia con información del Consejo de Coordinación para la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal para el Estado de Jalisco.*

### 3. LOS PRIMEROS EFECTOS EN EL SJPA ANTE EL NUEVO CONTEXTO DE GOBIERNO

Aunque se ha trabajado para consolidar el NSJP, en realidad son pocos los avances que se tiene y en el contexto del nuevo gobierno en México se han hecho cambios que modifican dos de los elementos que hacían sustancialmente distinto a un sistema del otro, a saber, la figura de quienes son los primeros respondientes y el principio de presunción de inocencia. Respecto al primer punto, ante la implementación del Plan Nacional de Paz y Seguridad, los elementos de la Fuerzas Armadas serán ahora también Primer Respondiente, por lo que se ha comenzado con las capacitaciones a los elemento por parte de miembros de la Policía Federal para que puedan desempeñar dichas encomiendas.

En cuanto al segundo punto, en diciembre de 2018, se presentó una Reforma al Artículo 19 constitucional en materia de prisión preventiva oficiosa, con lo cual se pretende incrementar el número de delitos que requieran privación legal de la libertad de los presuntos culpables. Se incluyen al catálogo delitos como: abuso sexual contra menores; desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares; uso de programas sociales con fines electorales; delitos de robo de transporte en cualquier modalidad; los delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.

En este último debemos poner primordial atención, pues innumerables ocasiones hemos sido testigos, cuando no víctimas, de siembra de

evidencias por parte de autoridades, las cuales en lugar de investigar recurren al camino fácil, sobre todo cuando hay presión social o mediática de por medio.

En este sentido debemos entender que incrementar el número de delitos en el catálogo no es la solución para disminuir la incidencia delictiva. En realidad, el trabajo que se debe hacer y uno de los grandes pendientes de la seguridad pública en México es el de inteligencia, prevención e investigación y no actuar bajo esquemas de reacción que a lo único que abonan es al retroceso en la protección de los derechos humanos.

### 4. ¿CÓMO VAMOS CON EL SJPA?

#### 4.1. De los protocolos anunciados por el SESNSP...

Para cumplir con el propósito y avanzar en la plena y eficiente implementación del SJPA, el SESNSP anunció en octubre de 2017, es decir un año después de que en teoría ya debería estar implementado este nuevo sistema al cien por ciento en todo el país, una serie de seis protocolos mínimos bajo los cuales tendrían actuar los policías durante su labor:

1. Primer respondiente;
2. Cadena de custodia;
3. Uso legítimo de la fuerza;
4. Actuación policial en materia de violencia de género;
5. Atención a víctimas y grupos vulnerables, y

6. Para la función de prevención o reacción.

Hasta mediados de 2018 los resultados de este anuncio no eran nada alentadores, y solamente seis de las 32 entidades del país, es decir poco menos del 19%, operaban con los seis protocolos mencionados, a saber: Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Colima, Guerrero y Michoacán.

## 5. DE LOS CURSOS Y TALLERES...

Otra de las medidas tomadas por el SESNSP fue llevar a cabo cursos de actualización y talleres de los elementos de las instituciones de seguridad pública. Por lo que se asentó en el Indicador 4: Actualización en el Sistema de Justicia Penal<sup>144</sup> del llamado “Modelo Óptimo de la Función Policial”<sup>145</sup>, que:

Todo el estado de fuerza del país debería actualizarse con una capacitación práctica de 30 horas mínimas anuales con tres talleres obligatorios:

1. La función del primer respondiente, la ciencia forense aplicada en el lugar de los hechos y cadena de custodia;
2. La función policial y su eficacia en los primeros actos de investigación;

<sup>144</sup> Modelo óptimo de la función policial. Diagnóstico nacional sobre las policías preventivas de las entidades federativas. Disponible en: [http://secretariadoejecutivo.gob.mx/doc/Diagnostico\\_Nacional\\_MOFP.pdf](http://secretariadoejecutivo.gob.mx/doc/Diagnostico_Nacional_MOFP.pdf)

<sup>145</sup> El cual es un diagnóstico de las policías preventivas de cada una de entidad del país y cuyo objetivo es “dar a conocer el estado que guardan y realizar

3. De investigación criminal conjunta (prevención e investigación).

En cuanto a los resultados de este indicador, de acuerdo a lo reportado por el SESNS al 31 de octubre de 2017, 30 entidades habían formado replicadores en alguno de los tres talleres para capacitar al resto de su estado de fuerza.

Al corte de abril de 2018, el SESNSP reportó que del primer taller solo el 28% lo habían recibido; del segundo el 37%; y del tercero solo el 10%. Esto sin especificar si es precisamente la proporción correspondiente a los formadores o si ya está estado de fuerza capacitado. La nueva meta fue que en 2019, todos los elementos deberán estar capacitados en uno de los tres talleres.<sup>146</sup>

## 6. ¿QUÉ PASA EN LA REALIDAD?

No se niega y de hecho se reconocen los esfuerzos que el SESNSP ha realizado con la finalidad de cumplir con los objetivos encaminados a la implementación de SJPA. Sin embargo, ya en los hechos, los resultados que se tiene a diez años de la reforma y a dos de la implementación, como se ha dicho, no son muy alentadores y los resultados de algunos estudios muestran que hay aún mucho camino por recorrer y que se necesita aun de más trabajo en cuánto al fortalecimiento institucional que coadyuve a cumplir con dicha empresa.

recomendaciones que les permitan mejorar las condiciones de seguridad de su población, con base en las capacidades de cada entidad y con el acompañamiento permanente de la Federación.

<sup>146</sup> Actualización del Modelo Óptimo de la Función Policial. Disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/articulos/actualizacion-del-modelo-optimo-de-la-funcion-policia?idiom=es>

Ariana Ángeles García

**a) Resultados de la encuesta ENECAP 2017 de INEGI**

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) realizó durante el año 2017 el levantamiento de la Encuesta Nacional de Estándares y Capacitación Profesional Policial (ENECAP) 2017, con una muestra de 56, 125 elementos pertenecientes a Policía Federal, Policía Estatal, Policía Municipal, Policía Ministerial o de Investigación (tanto federal como estatal).

Los resultados obtenidos de esta encuesta arrojan varias alarmas que son, sin lugar a dudas, puntos sobre los que debemos trabajar para fortalecer a las instituciones de seguridad pública hoy más que nunca en nuestro país.

Un dato al que debemos poner particular atención, y que pareciera ajeno al tema de la seguridad, es el de promedio de escolaridad de nuestros policías, debido a que es más importante de lo que parece.

De acuerdo con los resultados de la ENECAP 2017, el 60.8 % de los policías a nivel

nacional cuenta con educación media superior (EMS) y solo el 12.7% con educación superior (ES). Para el caso de Oaxaca el 45.4% tiene EMS y el 12.6% que cuenta con ES.

Sabemos que la educación, en variables como calidad y acceso, es un problema estructural de larga data en nuestro país. En este sentido, es importante atender problemas en paralelo, en este caso seguridad y educación, debido a que no podemos esperar obtener buenos resultados de las capacitaciones que se imparten si tenemos policías con deficiencias desde la educación básica y además, si el ingreso se sigue permitiendo con nivel secundario o medio superior. Si queremos tener policías profesionales debemos encaminar los esfuerzos para reclutar policías con mejores niveles educativos.

Lo anterior recobra importancia cuando revisamos los resultados de la encuesta a propósito de las “Funciones que realizan las policías” y de los “Temas de cursos que los elementos desearían recibir para mejorar su desempeño” (Tabla 2).

**Tabla 2**

*De las funciones que realizan las policías (ITP)\**

| <b>Principales Funciones Policiales</b> | <b>A nivel nacional</b> | <b>A nivel estatal</b> |
|---|-------------------------|------------------------|
| Funciones administrativas               | 26.6%                   | 33.8%                  |
| Funciones operativas                    | 73.4%                   | 66.2%                  |
| Prevenición                             | 78.6%                   | 71.6%                  |
| Investigación                           | 11.9%                   | 9.8%                   |
| Reacción                                | 9.5%                    | 18.6%                  |

*Nota:* \*Incluye a todas las policías

CAPÍTULO 8. POLICÍAS EN EL “NUEVO” SISTEMA DE JUSTICIA PENAL ACUSATORIO: UN BALANCE A 10 AÑOS DE LA REFORMA, A 2 AÑOS DE SU IMPLEMENTACIÓN Y LA IMPORTANCIA DE LA INCLUSIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

*Ariana Ángeles García*

Como se observa el cuadro a nivel nacional el 26.6% de los policías realizan actividades administrativas, en Oaxaca esto representa el 33.8%. En cuanto a las funciones operativas a nivel nacional solo el 11.9% realiza actividades de investigación y en Oaxaca la cifra es aún más preocupante pues solo el 9.8% realiza trabajos de investigación.

La falta de trabajo de inteligencia e investigación es una de las grandes carencias de la seguridad pública en nuestro país. Es necesario entender, que solo con investigación e inteligencia podremos transitar de policías reactivas a policías verdaderamente preventivas. Para ello es necesario tener cuadros de policías con bases sólidas de conocimientos generales, y además bien capacitados y especializadas en sus funciones.

En cuanto a los temas que les gustaría tomar por lo menos una vez al año se encuentran, se presentan en la Tabla 3.

Las cuatro variables que se presentan en este cuadro son el reflejo de las carencias auto reportadas de nuestros policías. Es alarmante que a diez años de la reforma y a dos de la

implementación, poco más del 80% de las policías a nivel nacional y casi el 90% a nivel estatal, considere necesario tener por lo menos un curso del Funcionamiento del NSJP. Porcentajes similares tenemos para temas relacionados con los juicios orales (más del 70%, en ambos niveles) al igual que para cursos en cuanto a conocimiento y ejercicio de los protocolos de actuación, y para cursos de computación.

**b) ¿Qué hay de los policías como primeros respondientes?**

Adicionalmente a los datos arrojados por la ENECAP 2017, se realizó en el mismo periodo la Encuesta Nacional ¿Qué piensa la policía?, en la cual tuve la oportunidad de trabajar tanto en el diseño, la aplicación y el análisis de resultados. Para esta la muestra fue más pequeña (4,898 policías), y solo se aplicó para elementos estatales.

Los resultados respecto a una de las figuras fundamentales del NSJP, a saber, la de primer respondiente, son preocupantes. A nivel nacional, el 65.2% respondió que su institución aún NO les proporcionaba su kit de primer respondiente. Un considerable número de policías NO sabían qué

**Tabla 3**

*Cursos de temas que les gustaría tomar por lo menos una vez el siguiente año*

| Curso   | A nivel nacional | A nivel estatal |
|---|------------------|-----------------|
| Funcionamiento del NSJPA                                  | 82.4%            | 87.9%           |
| Técnicas de presentación de indicios y pruebas en juicios | 76.1%            | 83.1%           |
| Reglamentos y protocolos de actuación                     | 75.4%            | 85.2%           |
| Computación   | 71.1%            | 85.6%           |

Ariana Ángeles García

era el *kit* o qué contenía; y otros respondieron que sí lo tenían porque ellos mismos compraban.<sup>147</sup>

En Oaxaca, cuya muestra fue de 159 policías, el 78.48% respondió que su institución aún NO les proporcionaba su kit de primer respondiente. Sólo el 20% tenía conocimiento de que debía contener o que era el kit; y el 35% reportó que debió pagar con su dinero papelería para informes, percibiendo un salario promedio mensual de \$8,786.8 pesos netos.<sup>148</sup>

Ante tales números, no hay más que dejar una pregunta para la reflexión: ¿con qué herramientas estamos enviando a nuestras policías a realizar su trabajo en el NSJP si no cuentan con los materiales y conocimientos más básicos de los pilares de este sistema?

## 7. BALANCE PARCIAL

En el tiempo que lleva en funcionamiento el, ya no tan nuevo, SJP, hay aún mucho por hacer pero también hay resultados que considerar como

positivos y que han contribuido a reforzar el principio básico que este modelo busca defender: el respeto a los derechos humanos.

Uno de estos resultados positivos, es que de acuerdo al Índice de Paz 2018, se ha registrado una disminución de 26% en el número de personas privadas de la libertad sin una sentencia condenatoria entre 2016 y 2017, lo cual es sin lugar a dudas para celebrarse pues recordemos la gran cantidad de personas que fueron encarceladas por años antes de recibir una sentencia.

Otro resultado positivo es la significativa reducción, hasta en un tercio o más, en los tiempos de resolución de litigios, de acuerdo a un estudio realizado por FUNDAR. Como puede apreciarse en la Tabla 4, los delitos más significativos en este sentido han sido el de lesiones y homicidios, que han registrado una la reducción del tiempo de resolución de 79% y 95.4% respectivamente.

**Tabla 4**

*Reducción hasta en un tercio en los tiempos de resolución de litigios*

| <b>Delito / Tiempo promedio</b> | <b>Lesiones</b> | <b>Homicidios</b> | <b>Abusos sexuales</b> | <b>Violencia familiar</b> |
|---------------------------------|-----------------|-------------------|------------------------|---------------------------|
| Sistema tradicional             | 21 meses        | 10 años           | 34 meses               | 10 meses                  |
| Sistema acusatorio              | 4.5 meses       | 5.5 meses         | 11 meses               | 9 meses                   |

Fuente: Justicia sin perspectiva. FUNDAR, 2016.

<sup>147</sup> CAUSA EN COMÚN A.C. Encuesta nacional ¿Qué piensa la policía?, 2017

<sup>148</sup> Ídem

*Ariana Ángeles García*

Ahora bien, como es de esperarse estos puntos positivos tienen su contraparte. Como ya se ha mencionado, existe una gran carencia de trabajo de inteligencia e investigación en la labor policial, lo cual ha dado como resultado que al fenómeno de “la puerta giratoria” le sean atribuidas todas las fallas en los procesos de impartición y procuración de justicia.

Otro de ellos, y con información particular para el estado de Oaxaca, es que se ha hecho un uso excesivo de los juicios abreviados, con lo que se ha normalizado el hecho de la mínima pena prevista, que reduce hasta en un tercio la sanción. De suerte tal, que ni el MP ni los jueces de control realizan una valoración del tipo de delito y del contexto en el cual se cometió dicho acto para autorizar o negar el procedimiento abreviado

Lo anterior tiene “un efecto negativo en los delitos contra las mujeres y las niñas pues la ausencia de consideración y análisis de contextos de la comisión del delito agrava las condiciones de subordinación y desigualdad de las mujeres en beneficio del agresor” (FUNDAR, 2016).

## 8. OBSERVACIONES FINALES

Como se aprecia a lo largo del documento son aun varias las tareas pendientes en cuanto a la consolidación y eficiente funcionamiento del Sistema de Justicia Penal que adoptó México hace ya una década. Se mencionan a continuación algunos puntos que se consideran importantes para tener presentes y trabajar sobre ellos.

### De las carencias...

- Ausencia del conocimiento y aplicación eficiente de protocolos,
- Insuficiente capacitación en el SJPA para los policías,
- Insuficiencia de materiales como el kit de primer respondiente.

### De lo alarmante...

- Los cursos exprés del SESNSP en cuanto a capacitaciones, cumplen si acaso en términos cuantitativos, pero que están muy alejados de los aspectos cualitativos,
- El bajo nivel de escolaridad que se estipula para el ingreso a las policías.
- La aprobación de protocolos nacionales sin aplicación de forma cotidiana y correcta en todas las corporaciones del país,
- Falta de capacitaciones permanentes en inteligencia e investigación.
- Falta de trabajo de inteligencia e investigación para la resolución de casos y tener una verdadera disminución de delitos,
- Ausencia de resultados de trabajo de prevención eficiente.

Un ejemplo de este último punto es que para 2017 en Oaxaca las policías preventivas estatales y municipales atendieron en 77.5% el delito de posesión ilegal de armas de fuego, mientras que a nivel nacional la atención de estas

mismas corporaciones para este delito fue de 64.6%

Sin embargo, el ingreso a centros penitenciarios por portación de armas de fuego ha disminuido de 2016 a 2017, mientras la tasa de homicidios por armas de fuego cometido hacía mujeres ha ido en aumento desde 2014, por encima de los homicidios en general. Lo cual nos indica que se atiende el delito pero no hay un proceso de investigación que permitan esclarecerlos y sentenciar a los culpables, en su lugar salen libres y nadie paga por estos delitos cometidos contra mujeres.

#### De lo que se necesita...

- Realizar evaluaciones frecuentes a los policías con la finalidad de detectar deficiencias y dificultades operativas tanto en el uso de protocolos como de capacitaciones.
- Revisar los procedimientos de los juicios abreviados y cada parte de la cadena de impartición y procuración de justicia con la finalidad de no caer en el exceso del uso de instrumentos legales que pongan en riesgo a poblaciones ya de por sí vulnerables, como es el caso de las mujeres.

## 9. CONCLUSIONES PARCIALES

La implementación del SJP es un proceso aún en construcción por lo que no se pueden tener conclusiones definitivas. Sin embargo, parcialmente observamos que a diez años de la reforma y a dos años de su entrada en vigor, NO

podemos decir que el SJP sea plenamente funcional y de hecho pareciera que en lugar de avanzar hacía su consolidación en algunos aspectos retrocedemos, es el caso de ampliación de delitos al catálogo que requieren prisión preventiva oficiosa, situación que claramente contraviene uno de los pilares básicos de este sistema, a saber, el principio de presunción de inocencia.

Por otra parte, el fortalecimiento institucional en cuanto a seguridad pública era ya un gran pendiente y parece que así continuara. Esta falta de fortalecimiento tiene considerables efectos en el despeño de las policías en nuestro país y mientras eso no suceda será sinuoso el camino que los policías deberán andar para cumplir adecuadamente con sus funciones.

Es absolutamente necesario trabajar en todos los frentes para lograr que la justicia pueda impartirse de manera adecuada sin castigar a inocentes y sin que los delincuentes queden impunes.

## FUENTES CONSULTADAS

### Bibliografía

FUNDAR Centro de análisis e investigación, A.C., Justicia sin perspectiva. *Violencia contra las mujeres en el nuevo sistema de justicia penal en Oaxaca*. Oaxaca, 2016.

### Electrónicas

CAPÍTULO 8. POLICÍAS EN EL “NUEVO” SISTEMA DE JUSTICIA PENAL ACUSATORIO: UN BALANCE A 10 AÑOS DE LA REFORMA, A 2 AÑOS DE SU IMPLEMENTACIÓN Y LA IMPORTANCIA DE LA INCLUSIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

*Ariana Ángeles García*

ÁNGELES GARCÍA, Ariana, Los policías en el Sistema de Justicia Penal. 2018, en: <https://www.animalpolitico.com/blogueros- causa-en-comun/2018/07/02/los-policias-en-el-sistema-de-justicia-penal-acusatorio/>

CAUSA EN COMÚN A.C., *Encuesta nacional ¿Qué piensa la policía?*, 2017, en: <http://causaencomun.org.mx/beta/>

CONSEJO DE COORDINACIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL PARA EL ESTADO DE JALISCO, en: <https://sistemadejusticiapenal.jalisco.gob.mx/acerca/Diferencias>

INEGI, *Encuesta Nacional de Estándares y Capacitación Profesional Policial (ENECAP) 2017*, en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/enecap/2017/default.html>

SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA (SESNSP). “Modelo óptimo de la función policial.” *Diagnóstico nacional sobre las policías preventivas de las entidades federativas*, en: [http://secretariadoejecutivo.gob.mx/doc/Diagnostico\\_Nacional\\_MOFP.pdf](http://secretariadoejecutivo.gob.mx/doc/Diagnostico_Nacional_MOFP.pdf)

## CAPÍTULO 9. RETOS Y POSIBILIDADES DE LA CAPACITACIÓN POLICIAL CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

José Alberto Guerrero Baena<sup>149</sup>

### 1. INTRODUCCIÓN

A partir de la reforma constitucional en materia penal de 2008, la policía tiene un papel prioritario el proceso penal. Sin embargo, actualmente es percibida como el eslabón más débil del sistema de justicia y es una de las instituciones públicas con los índices más bajos de confianza ciudadana.

Las policías son el constructo más importante para garantizar al individuo la seguridad dentro de un espacio territorial. El hablar de su formación es una situación que deviene desde la utopía de su formación como cadetes y la cruda realidad cuando egresan cómo elementos activos. Es importante conocer que, desde la visión de un servidor como enlace municipal y tutor de elementos en formación adscrito en la Comisión Municipal de Seguridad de Morelia, hasta como Encargado del Área de Investigación del Instituto de Formación Policial de Morelos, fue el aprender que todos los procesos deben de llevar una sincronía, acorde al tipo de corporación a la cual van a trabajar los futuros policías.

Es pertinente señalar que el proceso de capacitación y evaluación del personal no comienza desde la depuración de candidatos para el examen de control de confianza, sino desde el momento mismo en que los ciudadanos llevan sus papeles para el reclutamiento, desde las diversas giras que se emprenden en búsqueda del personal

y así podemos seguir hasta llegar al egreso. Esto nos lleva a señalar dentro de este trabajo que hay diferentes áreas que observar al momento de la organización de las corporaciones, los procesos de reclutamiento, la observación participante y la supervisión dentro del proceso de formación, el respeto a los derechos humanos y a vigilar de manera notoria la constante violencia de género que hay dentro de algunas instituciones y con algunos instructores.

En nuestro caso, la búsqueda de una figura que hiciera contrapeso al mando en la institución capacitadora fue fundamental, debido a que se podía observar desde diferentes aristas las diferentes vicisitudes y excesos que pudieran cometerse dentro de la academia. Amén de verificar horarios, formación cátedras impartidas y el respeto a los derechos humanos y a nuestras cadetes.

Sorprende que, a estas alturas de la formación policial, con la entrada del NSJP, sigamos pensando en números viendo el fracaso de muchas corporaciones. El problema ante las indefiniciones de la misión y la visión de las instituciones de seguridad y la distracción constante que se genera del reclutamiento masivo y la desorganización lleva a pensar en el serio fracaso de las mismas.

---

<sup>149</sup> Profesor de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, México.

Sugerencia para la referencia del capítulo del libro en APA 7ª edición:

Guerrero Baena, J. A. (2022). Retos y posibilidades de la capacitación policial con perspectiva de género. En M. Guzmán Jiménez & J. M. Vera Salinas (Coords.), *Retos y posibilidades de la capacitación y profesionalización policial con perspectiva de género* (pp. 110-125). Editorial Transdigital. <https://doi.org/10.56162/transdigitalb5>

Es por ello que ante la experiencia por parte de su servidor en el Nacimiento de la Comisión Municipal de Seguridad de Morelia, extinguiendo a la otrora Dirección General de Seguridad Ciudadana, que hasta el año 2018 contaba con un total de 840 egresados de la Academia, la educación de los mismos correspondía con el modelo policial que se implementó para tal efecto, el cuál fue avalado por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, otorgándole las facilidades para poder implementar el modelo acorde a la Policía inglesa donde se pudiera explotar hasta el más mínimo detalle y en su máxima expresión al policía.

Debido a esto, es importante mencionar que la corporación fue dotada con un amplio presupuesto Programa para el Fortalecimiento a la Seguridad (FORTASEG) orientado a reconstruir a la dependencia, dinero el cual en su mayoría fue orientado hacia el reclutamiento de calidad, exámenes de control de confianza, dignificación de los uniformes y arreos policiales, así como a mejorar las instalaciones de una corporación que al ser absorbida por un mando único, se quedó a la deriva y con una organización administrativa y operativa deficiente.

La propuesta que nosotros llevamos en su momento, a diferencia de los modelos policiales que muchos consideran que están inspirados en la milicia, nosotros los basamos en los modelos de educación tutorial de las universidades, basados en comprensión en identificación de problemas, buscamos en su momento tutoría de pares, pero con un toque de formación de fuerzas básicas cómo en su momento lo implementó el entrenador

argentino Renato Cesarini y en la disciplina del fútbol americano.

Una combinación extraña, quizás para los efectos de la educación policial, pero que nos dio el mejor de los resultados, basado en el desarrollo humano, porque nuestros y muestras policías son seres humanos.

Por estos y diferentes motivos que se irán anexando a este documento, es fundamental comprender que la realidad en muchas ocasiones dista de lo pregonado en la formación y que también la capacitación si bien es un programa homogéneo, se puede amoldar a las necesidades locales y al modelo policial implementado en la corporación de origen.

## 2. LA FORMACIÓN POLICIAL

### 2.1. Desde lo formal

Como bien sabemos, la formación policial está marcada por estándares rígidos (desde lo formal) de eficiencia y calidad. Un programa rector de 972 horas que van desde el ámbito general como el marco jurídico de actuación, hasta los marcos de operatividad, derechos humanos, reacción y otros enseres.

La calidad de los programas académicos desdoblados desde el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública está fuera de duda. La complejidad es el desdoblamiento de los mismos, la didáctica de los instructores y la auditoria académica debe de estar garantizada dentro de las instituciones formadoras. Hemos manifestado de manera muy contundente que la

mallita de capacitación tiene un alto contenido jurídico y operativo. Esto en ocasiones dificulta su enseñanza porque, de acuerdo al reclutamiento efectuado y a las mismas necesidades de la corporación, podemos verificar las necesidades que nuestro modelo policial va a querer desarrollar dentro de la formación del futuro policía.

Nosotros necesitamos policías de proximidad, de atención a víctimas, de investigación, de reacción, hombres y mujeres que puedan atender las necesidades de la ciudadanía y esta situación dentro del marco educativo de la mallita, viene de manera muy somera en los contenidos. Nos enfocamos en lo jurídico operativo dejando a un lado conocimientos generales, de carácter sociológico, antropológico, aun sabiendo que la coyuntura nos marca que lo segundo determina las reglas de lo primero. Es decir, la enseñanza de los usos y costumbres locales. Por eso el énfasis en la enseñanza del contenido de la localidad en comento y sus cotidianidades.

Pero un punto muy importante es que las corporaciones de seguridad no se olviden de la formación de sus cadetes y la tutoría de los mismos. Recordemos que, desde el punto de vista laboral, un cadete en formación no tiene derecho a la seguridad social y la beca asignada para su formación es una mínima en comparación con las necesidades que se pueden tener (familia, alimentación, vestido etc.).

## **2.2. Lo informal**

Lo sabemos perfectamente y es algo que no es una situación oculta: la serie de carencias que en muchas ocasiones presentan las academias

de policía para poder brindar una formación integral para él o la policía. Instalaciones que dejan mucho que desear, vestidores y dormitorios insalubres, baños inaceptables, comida de muy mala calidad, armamento deficiente, falta de vehículos para entrenar a los cadetes, personal con muy poca sensibilidad y que tiene nociones que está en una instalación militar y no civil, instructores con muy poco tacto, nula formación académica y pedagógica, improvisación ante el nulo conocimiento etc.

Estas atenuantes son pocas a las que diariamente se enfrenta el formador o capacitador titular de los cadetes, cuando verdaderamente hay una preocupación por egresar policías con talento y donde liderazgo, situación que muy pocas veces se detecta en academia, debido a la cerrazón que hay para abrir las instalaciones a que un personal ajeno a la disciplina.

Si a estas situaciones le sumamos la violencia de género presente habitualmente en este tipo de instituciones, donde las cadetes son presas no solamente por el género masculino, sino por sus propias congéneres, donde los celos existen de manera constante, por ello es importante valorar desde el reclutamiento y selección, la distribución adecuada de los grupos buscando una equidad de género importante, donde haya mujeres al mando del grupo, con estas situaciones podemos tener un equilibrio, una disciplina conforme a los estatutos y un control que pueda ser alterno a la institución formadora y que nos pueda reportar las represalias que puedan presentarse durante las 972 horas que duran la capacitación (cuatro meses y medio).

Lograr la equidad de género en los cuerpos policiales, más allá de ser un punto utópico, es una situación que debe ser planteada desde la estructura y conformación de una corporación. Hay puestos que tradicionalmente vienen siendo ocupados por mujeres como el caso del trabajo administrativo, pero recordemos que, en el ámbito operativo, de estrategia policial y de investigación, amén de la atención a víctimas, la sensibilidad y el buen trato de la mujer es fundamental amén de sus conocimientos innegables.

### 3. LA SEGURIDAD COMO GOBERNANZA Y NO COMO DISCURSO

#### 3.1. Antecedente de la institución policial

Uno de los puntos interesantes de todo el marco operativo de la seguridad pública es la estructura organizacional. A niveles estatales, pero principalmente municipales, no se han tomado en serio el papel trascendental que se puede jugar desde lo local el poder organizara a la policía, acorde a las necesidades coyunturales de cada región, municipio o ciudad y es ahí donde el papel de la mujer es trascendental.

La realidad en julio de 2015 indicaba que la capital del estado de Michoacán contaba con 128 policías, de los cuales 30 eran mujeres y la gran mayoría desempeñaba puestos administrativos en oficina, sin tener el mando operativo o alguna situación de mando a su alcance.

Si a esto le sumamos el número del estado de fuerza masculino, veremos que la proporción para poder alcanzar un índice de vigilancia eficaz y eficiente, era de un mínimo margen. La Policía del Municipio de Morelia había sido auxiliada por esta estructura estatal llamada «Mando único», la cual conjuntaba a todas las corporaciones del estado de una sola denominada «Fuerza Ciudadana». Pero un punto importante a evaluar era si realmente este mando único había sido realmente efectivo para alcanzar una opinión favorable de los ciudadanos y principalmente reducir los niveles de impunidad y de cifra negra reflejados en los indicadores de las encuestas del INEGI y del SESNSP.

Por ello, fue muy necesario el buscar una estructura operacional acorde a los nuevos tiempos, donde se pudieran atraer las diversas facultades que tiene la policía, marcadas primordialmente en el artículo 21 constitucional y en el art. 132 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Estas señalan que la policía debe ser quien realice la investigación de los delitos. Pero una laguna pertinente que es señalar: ¿Cuál Policía? La investigadora de las Fiscalías o la Policía del Municipio. Por ello es sumamente necesario tener instituciones policiales actualizadas en todas las materias.

Aunque en efecto sabemos que hay fueros para catalogar los delitos, era necesario buscar que la Policía del Municipio pudiera plasmar esa eficacia y eficiencia dentro de los procesos importantes y uno de ellos era hacer que se administraran adecuadamente los recursos, que los policías tuvieran una escala de medición, desempeño acorde a resultados individuales y que la estructura operativa y administrativa fuera

acorde para poder hacer que el reclutamiento fuera atrayente, incluyente y que plasmara esa nueva ideología que nos marcan las reformas constitucionales en la materia.

De esta manera, en la transición del año 2015 para comenzar el año 2016, fue el lapso en que se comienza a estructurar la nueva forma de operar de una institución que sería nueva y principalmente enfocada a mantener un lenguaje incluyente y con procesos claros y transparentes.

En 2016, bajo un acuerdo del Ayuntamiento de Morelia, se extingue la anterior Dirección General de Seguridad Ciudadana, y se constituye la Comisión Municipal de Seguridad, con su órgano descentralizado que es la Policía de Morelia, la cual por cierto sería administrada por la anteriormente mencionada Comisión, en caso de que se asumiera el Mando Único, los recursos financieros, procesos de arrendamiento y compras serían hechos desde el ayuntamiento de Morelia y no desde el mando policial unificado al estado.

Por ello y como una medida jurídica para dar certeza, el Ayuntamiento de Morelia modificó su estructura organizacional y en el bando del 31 de diciembre de 2015, anunció los cambios, las transiciones de una entidad a otra y la organización de la nueva con su organismo descentralizado que era la Policía Municipal.

Bajo esta nueva estructura había que repensar y reorganizar la misión y visión que se tenía de la corporación, asumiendo un modelo el cuál fue asesorado por la Embajada Británica y aprobado por la Comisión Nacional de Seguridad por alentar el modelo con una visión inclinada

hacia la justicia cívica. Este nuevo modelo implicaba el tratar de trabajar con los policías que ya estaban en la corporación y poderlos empujar a saltar a este nuevo modelo, amén de hacer un nuevo reclutamiento enfocado a las nuevas áreas existentes.

### **3.2. Nueva estructura, nuevos objetivos**

El ideal de la Policía de Morelia se explica de la siguiente manera:

Como lo establece la Constitución, el principal objetivo del sistema penal acusatorio en México es el de contar con una justicia más eficaz, eficiente, transparente y que garantice el respeto de los derechos de las víctimas e imputados. Esto convierte a la investigación criminal en la piedra angular del sistema de justicia. Uno de los mayores retos durante ocho años de implementación y en los meses de operación del sistema acusatorio, ha sido precisamente el de fortalecer la investigación y a las instituciones que tienen a su cargo tal función.

La reforma penal de 2008, implicó una transformación de las funciones del policía y de su relación con el Ministerio Público. A partir de entonces, la Constitución establece que la investigación de los delitos corresponde a los policías bajo el mando y dirección del Ministerio Público. Esta transformación convirtió al policía en un actor fundamental en el sistema de justicia penal, pues el correcto funcionamiento del procedimiento penal está condicionado a contar con las capacidades policiales necesarias para realizar una investigación científica de los delitos.

## CAPÍTULO 9. RETOS Y POSIBILIDADES DE LA CAPACITACIÓN POLICIAL CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

*José Alberto Guerrero Baena*

El cambio de modelo procesal trajo consigo el perfeccionamiento de procedimientos, técnicas y protocolos de actuación por parte de los operadores. Tal transformación implica una profunda especialidad y pericia en las actuaciones que desempeñan; en el caso específico de la policía, las instituciones policiales tienen la responsabilidad de formar a los policías en las nuevas funciones de investigación.

De acuerdo con la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, las instituciones policiales deben desarrollar, cuando menos las funciones de:

1. Investigación;
2. Proximidad;
3. Reacción;
4. Atención a Víctimas.

La misma norma establece que las unidades de policía encargadas de la investigación de los delitos se ubicarán en la estructura orgánica de las instituciones de procuración de justicia, o bien, en las instituciones de seguridad pública, o en ambas, en cuyo caso deberán coordinarse.

Actualmente, las tareas del policía se encuentran separadas en instituciones de distinta naturaleza. La policía de investigación dependía únicamente de las instituciones de procuración de justicia, mientras que la policía preventiva –que en el sistema de justicia penal tiene el rol de primer respondiente-, está adscrita a instituciones de seguridad pública.

El policía, en su rol de primer respondiente se convierte en el primer eslabón en el proceso penal y, por regla general, es el vínculo entre los ciudadanos y el sistema de justicia. Al ser la primera autoridad que acude al lugar de los hechos o hallazgos, principalmente para realizar detenciones en flagrancia, dar auxilio a las personas que así lo requieran y garantizar las condiciones para que el personal técnico pueda procesar el lugar de los hechos y recabar la evidencia necesaria, lo convierte en el detonador de la investigación criminal.

Por su parte, es la policía de investigación la que, bajo la coordinación del ministerio público, llevará a cabo los actos y diligencias de investigación necesarios. Esto implica la posibilidad de que el ministerio público enfoque sus esfuerzos en llevar a cabo el litigio del asunto y la formalización de las investigaciones.

Para que este esquema sea funcional, se requiere de un alto grado de coordinación entre todos los operadores que están relacionados con la investigación –primer respondiente, policía de investigación y ministerio público-, además de contar con las capacidades necesarias para cumplir con su labor. En el contexto del sistema acusatorio, para los fines de la investigación criminal, la coordinación institucional tiene que ser necesariamente más estrecha y coordinada, pues se está ante un sistema que exige una verdadera investigación.

Esto por el lado del rol de investigación y de operatividad. La Policía tiene un lado humano que va más allá de la tan aludida prevención de la violencia. Va por el lado de la atención pronta a la víctima, de la confianza que debe darte la policía

al momento de que se acude a ella y es ahí donde el rol femenino cobra mucha atención. La Estructura policial debe ser realizada de tal manera que los puestos estén acordes a las necesidades policiales, sociales, culturales y de operatividad, pero también donde los elementos puedan explotar las habilidades profesionales y personales. Y la mujer tiene mucho que aportar al respecto.

### **3.3. ¿Cuál es el rol femenino dentro de la corporación policial?**

Desde siempre hemos interpretado que una mujer dentro de la grey policial es signo de debilidad. Eso lo hemos marcado históricamente al asumir que únicamente pueden aspirar a cargos de oficina dentro de la corporación y hemos venido desarrollando esa idea con el devenir de los años, cuando la Ley establece una igualdad en cuanto a las funciones dentro de la operatividad y la administración.

Dentro de los diagnósticos hechos para identificar las necesidades de los cuerpos policiales, siempre hemos tenido la falencia de dejar a un lado las necesidades de la mujer como parte viva de la corporación. Nos hemos abocado a buscar todo tipo de artilugios, armamento, equipo, uniformes, cursos que busquen eficientar la función policial, pero olvidando que la perspectiva de género debe ser integrada desde los mínimos detalles.

En nuestro trabajo, realizado para la Policía de Morelia del que aquí se comparte la experiencia en lo que de ella hay de extrapolable para otras entidades federativas, uno de los factores importantes fue el tratar de etiquetar

puestos donde la calidad y la intelectualidad de la mujer, pueda combinar con su eficacia y estrategia en la operatividad. El reclutamiento fue diseñado de tal manera para que los puestos tuvieran la oportunidad de ser concursados (no favorecidos) y donde la igualdad de condiciones se diera para la disputa del mismo.

Siempre las bases fueron claras porque primero se tenían que ganar su lugar dentro de su formación inicial y posteriormente ya dentro de la corporación se tenía que garantizar la igualdad de condiciones para poder acceder a los puestos operativos, administrativos y de mando, con las mismas condiciones en igualdad de circunstancias.

Pero atendiendo al tópico principal, dentro de la corporación el rol de la mujer ha sido indispensable. Y se ha atendido la necesidad de garantizar los espacios de igualdad, no sólo por medio de la legislación, sino también buscando que dentro de las asignaciones en la operatividad haya una igualdad de condiciones en las jefaturas de sector, en las jefaturas de área y sobre todo en los puestos directo de mando.

Los procesos han sido claros. Concursos de oposición para la disputa de los puestos laborales, pasando desde el cargo de Comisario (que es el más alto dentro de la corporación) hasta las jefaturas de los diferentes departamentos que han sido ocupados por mujeres que se han ganado su lugar desde su formación inicial en la academia, hasta los cursos de formación continua y en la medición de resultados en los diagnósticos de la operatividad.

Con ello el Ayuntamiento garantizó el poder acceder a modelos policiales interesantes, debido a la limpieza e igualdad de condiciones con que se pudo trabajar esos procesos de oposición donde se ha privilegiado los conocimientos por encima de los favoritismos o designaciones por sexismo.

#### **4. ¿CÓMO REFUNDAR UNA CORPORACIÓN JOVEN CON USOS ANCESTRALES?**

Básicamente fue una de las labores titánicas. Muchos compañeros y compañeras policías, venían de trabajar en la SSP del estado de Michoacán, donde de alguna forma si han sido preservados algunos usos y costumbres marcados en materia de sexismo. Al momento de asumir en 2015 el Ayuntamiento de Morelia la administración, se buscó terminar con esas prácticas apelando a una reorganización administrativa que tuviera como objetivo atender esas desigualdad y discrecionalidades (incluyendo el grave problema de sexismo en la repartición de puestos jerárquicos) que habían sido perpetuadas a lo largo de 3 años de existencia de la corporación.

Básicamente, fue tratar de modificar una estructura donde las funciones administrativas fueran ocupadas por civiles con conocimientos de administración, educación, operatividad, política criminal y de leyes que pudieran ayudar al policía a cumplir con su labor.

Por otro lado, el descentralizar a la Policía de la administración pública por medio de un acuerdo de cabildo, ayudó a que esta pudiera

actuar con limpieza y obedeciendo una línea trazada desde la nueva institución creada para tal efecto que era la Comisión Municipal de Seguridad. Esta labor fue importante porque desde la misma estructura institucional y arquitectónica, la Comisión funcionaba arriba de la Policía y dictaba políticas públicas y de gobernanza de tal manera que la corporación pudiera actuar de manera profesional y una de ellas era el acabar con un reclutamiento realizado de una manera rupestre que tendía a ofertar la labor policial como una más, cuando lo importante era hacer ver a hombres y mujeres que era la labor más importante de la ciudad capital.

Por otro lado el tratar de buscar un modelo acorde a la ciudad capital era lo importante. Porque no todos los modelos policiales son los mismos y ante la necesidades urbanas, sociales, culturales y hasta de perspectiva de género era importante definirlo como una política de gobernanza. Morelia tiene de acuerdo a los diagnósticos hechos en base a las estadísticas emanadas de Fiscalía y del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, problemas de incidencia en materia de fuero común, de tránsito creciente y violencia de género marcada por la transición de la vida de los habitantes del interior del estado a la ciudad capital.

Con estos indicadores era necesario buscar que el modelo policial fuera cercano a la población y en especial a las mujeres. Que se sintieran cercanas e identificadas a sus policías, por lo que se buscó eficientar la cercanía con la instauración de un modelo inglés, localista netamente, que inspirara confianza en la población y en especial

con policías que fueran capacitadas con lo mejor en materia de cursos.

Esto era necesario porque la capacitación, el reclutamiento, la selección, la implementación de políticas de seguridad debía mostrar resultados de manera inmediata ante la concertación hecha en la Federación para poder acceder a los recursos federales, el llamado FORTASEG.

Con ello se garantizaba un cuerpo de seguridad mixto, hecho con hombres y mujeres que estuvieran a la par para trabajar el modelo, el poder tener personal altamente capacitado, certificado todo el estado de fuerza con el examen de control de confianza, con sus evaluaciones de habilidades y destrezas aprobadas y las capacitaciones concertadas cumplidas al cien por ciento.

Dentro de la perspectiva de la capacitación es importante señalar que al no haberse puesto en operación el modelo de justicia cívica, era importante buscar dentro del estado de fuerza quienes tuvieran esa posibilidad habiendo cumplido con la titulación de la carrera de licenciado en Derecho y que pudiesen optar por el cargo de juez cívico mediante un concurso de oposición académico ante cabildo.

Pudieron acceder dos policías, un hombre y una mujer, lo cual es importante señalar porque al tener la praxis en la operatividad y habiendo concluido con la capacitación correspondiente, contaban con todas las herramientas jurídicas y de operatividad para poder llevar a cabo una labor digna. Esto por supuesto debe motivar al estado de fuerza, porque al ver que elementos pueden

acceder a otras posibilidades de servicio público. fomenta la sana competencia entre ellos mismo.

## **5. FOMENTO DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO, DENTRO DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES**

El sembrar la semilla de la perspectiva de género es un asunto muy velado dentro de las corporaciones policiales. Por lo general, el uso y costumbre establece que tanto hombres y mujeres deben ser tratados bajo las mismas circunstancias de operatividad y mando.

Por lo general el trato en academia suele ser de una manera militarizada, porque muchos de sus mandos han estado dentro de ese cuerpo y siguen perpetuando esas costumbres dentro de las corporaciones policiales. Uno de ellos precisamente es la negación de la figura femenina para dar paso a un estado de igualdad de circunstancias.

Cómo lo hemos venido comentando en líneas anteriores, el sembrar la semilla de la perspectiva de género, viene de raíz, desde la administración de los recursos humanos. Cuando se realiza el diseño de las diferentes áreas que van a formar parte de la estructura, debemos entender que muchos procesos deben estar marcados por esa habilidad gerencial, de inteligencia y raciocinio que aportan las mujeres dentro la misma. Una perspectiva femenina puede derivar en políticas públicas en materia de seguridad, de usos, de modelos de proximidad y de intervención, amén de la riqueza que puede aportar a la investigación policial.

## CAPÍTULO 9. RETOS Y POSIBILIDADES DE LA CAPACITACIÓN POLICIAL CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

*José Alberto Guerrero Baena*

Por ello, después de analizar los diferentes diagnósticos de política criminal, todo ello debe derivar en un reclutamiento con enfoque a trabajar las diferentes áreas acordes a la capacidad policial y derivando de ahí el catálogo de puestos a ofertar y quizás si cubriendo las famosas y viciadas «cuotas de género», pero que ayudan a orientar nuestro proceso y cómo podemos perfeccionarlo para poderles dar a las compañeras y compañeros policías elementos orientados a ser buenos policías.

Con ello podemos deducir que sembrando un reclutamiento acorde y teniendo esa posibilidad de entender que teniendo el material humano y que nuestro filtro será el examen de control de confianza (proceso el cual también debemos de profundizar porque a pesar de que el examen es el mismo, los procesos son viciados en materia de hostigamiento a hombres y mujeres), podremos deducir en la totalidad, lo que necesitaremos para de esta manera concertar el tipo de capacitación que se llevará a cabo dentro de la academia de policía.

Tomando con detalle esta posibilidad de que el llamado C3 o examen de control de confianza es uno de los llamados “enemigos” de las corporaciones policiales, es importante señalar que también debemos orientar una capacitación acorde para que los compañeros y compañeras sepan controlar sus emociones, puedan transparentar su vida, porque de ello se trata esta evaluación y poder tener un mínimo de bajas en esta selección.

Después de haber pasado este trance, y teniendo ya el estado de fuerza a ingresar en academia, es importante formar grupos mixtos,

donde tanto hombres y mujeres puedan tener las mismas posibilidades académicas, culturales, sociales y de apoyo. Siempre habrá diferencias entre hombres y mujeres y es preciso formar cuerpos de autosuficiencia debido a que las instituciones de capacitación no siempre cuentan con los mínimos elementos óptimos de funcionamiento y de infraestructura.

La violencia dentro de estas instituciones de formación, no sólo viene en el trato, deriva de muchos factores, cómo la alimentación, las instalaciones, el mismo trato del cuerpo de capacitadores o instructores y con ello es preciso estar al pendiente de todo. Una estrategia integral es formar grupos donde haya dos mandos, tanto hombre como mujer en igualdad de circunstancias, para que puedan atender de una manera diferenciada, pero respetando los derechos humanos y la visión de cada sexo, los problemas que van surgiendo dentro de los grupos, por lo que la atención y la evaluación de comportamientos debe ser integra, transparente y con mucho criterio.

Las problemáticas entre los elementos si no son resueltas desde antes, pueden perpetuarse dentro de su estancia dentro de la corporación y eso es un hecho consumado. Por ello es imprescindible que los encargados de llevar los procesos de capacitación, estén plenamente conscientes de que este será un proceso de tutoría integral, donde es imprescindible la formación en esta área porque sólo desde esa formación, podremos atender de manera inmediata, problemas que van surgiendo durante la cotidianidad. Y uno de ellos y que es muy fuerte porque deriva en problemas culturales como

hemos visto es la desigualdad, acoso y violencia dentro de las corporaciones policiales.

## 6. LA MALLA CURRICULAR DE FORMACIÓN INICIAL PARA POLICÍA. ¿PROBLEMA U OPORTUNIDAD?

Sabemos perfectamente que uno de los grandes problemas de la capacitación dentro del esquema de educación policial es la malla curricular obligatoria que se tiene que cubrir. ¿Problema? por supuesto, porque esta formación atiende a demasiada formación operativa y atiende muy poco esquemas de proximidad y mucho menos atiende una perspectiva de género, necesaria para la atención a la ciudadanía y sobre todo a la violencia que se presenta cotidianamente.

El programa rector de capacitación, a la fecha cubre 972 horas obligatorias, donde el esquema de reactividad y operatividad cubre un 70% del campo educativo policial, dejando muy poco tiempo para materias de corte humanístico o de formación local de acuerdo a las necesidades de cada corporación. Tanto como personal de academia, como personal de las diferentes policías han atendido esa necesidad de buscar que su personal deje a un lado la vieja escuela policial para enfocarse en una visión integral, partiendo desde lo local y con una visión necesariamente formada contra la violencia doméstica.

Muchos de los problemas que atiende la policía derivan plenamente de la violencia ejercida contra las mujeres y uno de los problemas principales es la atención debida a los mismos. En nuestro trabajo realizado con los y las policías de

Morelia, lo que buscamos fue atender esas posibilidades interviniendo de manera importante en los programas, y mediante las estadísticas o documentos realizados por el área de política criminal, es dotar de contenidos locales para la atención oportuna del ciudadano.

Un caso muy particular son los contenidos de género que dentro de los programas rectores de capacitación cuentan con alrededor de 40 horas, lo cual no atiende en lo más mínimo esa visión o necesidad. Y si a ello le sumamos a veces la poca capacidad o didáctica de los instructores para poder atender a los grupos en esta necesidad primaria, por ello seguimos cerrados en este círculo de posibilidades negativas de una adecuada capacitación en materia de género.

Las autoridades de las academias o institutos son muy reacias a que los llamados “civilones” ingresen a trabajar dentro de las mismas, por lo que se debe intervenir en esta esquema proponiendo personal que verdaderamente sea especialista en la materia. En el caso de este escritor, se pudo atender de una manera muy oportuna, dado que, al quedar estipulado de manera plena en el convenio de ejecución, la intervención de este servidor, se fueron depurando los cuerpos de capacitadores o trayendo de diferentes instancias, como los Institutos de la Mujer, de las Facultades de la Universidad Michoacana y de otras entidades los formadores adecuadas para cada tipo de materia. Por ello siempre es importante estipular esta parte del *coach* o tutor de todo el proceso de formación. Porque desde un mando alterno, desde una visión aparte se puede gestar el sentido de pertenencia, identidad, respeto a los valores policiales y por

ende buscar una nueva cultura de respeto a las mujeres.

## 7. ¿QUÉ TIPO DE POLICÍA QUEREMOS?

De acuerdo con la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública el perfil de un policía debe atender tanto reacción, investigación, protocolos jurídicos y una cuestión importante que nosotros debemos que añadir es la atención a víctimas.

Nuestros y nuestras policías, cuentan con una capacitación que fue apresurada, debido al cumplimiento de los plazos fatales con la entrada del Sistema de Justicia Penal Acusatorio. Por lo que fueron surgiendo instancias de capacitación que para nada ofrecían una instrucción acorde y si en cambio acababan con las finanzas de las corporaciones policiales. Por ello teníamos un modelo policial que es una mezcla de todo y no nos llevaba a nada.

### 7.1. ¿Qué sucede con esto?

Nuestros policías no investigan, no atienden víctimas, no saben protocolos en materia de género, no saben cómo reaccionar ante una denuncia con violencia para la mujer. No tiene elementos de política criminal o por lo menos un diagnóstico o conocimientos previos para llevar a cabo su labor.

Por ello, nuestro trabajo fue afinar y tratar de que al combinar el reclutamiento, selección, capacitación, política criminal y criterios de gobernanza, conocimientos previos de la urbe a

intervenir, pudiéramos formar un modelo policial acorde a las necesidades de una población que ante el desconocimiento de sus reglamentos y leyes, cometía toda clase de tropelías, inclusive violentando y pasando por alto la autoridad de la figura femenina con uniforme. Recordemos que nuestras policías, también son mujeres.

Y ante la ayuda que nos proporcionó el Reino Unido, aprobando el uso de sus modelos policiales donde se privilegia que el policía ante las necesidades de la población, haga investigación y se coordine con las instancia de procuración de justicia correspondientes, nos obligaba a crear infraestructura acorde, con las funciones definidas: Los Centro de Atención a Víctimas, donde el ciudadano buscara que la figura policial (mujer u hombre) inspirara confianza ante los embates de los problemas cotidianos. Por ello es importante resaltar que ante la marcada atención a la ciudadanía, se necesitaba contar con policías que contaran con una formación profesional aparte.

Profesionales de la psicología, trabajo social, sociología, antropología, medicina, juristas que pudieran y tuvieran ganas de portar el uniforme policial y tuvieran esas ganas de servir al ciudadano desde el uniforme policial.

### 7.2 ¿De qué forma?

Cuando se es policía, se deben de cumplir todas las atribuciones que marca el artículo 21 constitucional y el artículo 132 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Muchas de las mismas han sido dejadas para que las policías ministeriales las lleven a cabo, pero el discurso

manejado desde la ley es literal: la policía debe de hacer investigación.

¿Cuántas policías locales hacen investigación?

¿Cuántas policías levantan denuncias y se coordinan con el Ministerio Público para su oportuna atención?

¿Cuántas policías cuentan con personal médico que teniendo la formación inicial puedan atender a una víctima en el momento de la acción y en su momento poder levantar la denuncia?

¿Cuántas policías pueden atender de una manera humana a la víctima por medio de terapia psicológica?

Desde ahí debemos de pensar en una lógica del modelo que queremos como policía, si nos estandarizamos a lo que es genérico o si nos ponemos a trabajar desde la parte académica y por ende llevarlo a una igualdad de oportunidades y a una perspectiva de género desde donde la inclusión en tareas de seguridad sea llevada a cabo en igualdad de circunstancias entre hombres y mujeres. La policía debe apoderarse de la ciudad o del estado según sea el caso y desde ahí plasmar en todo su esplendor políticas y estrategias que puedan ganar la confianza del ciudadano.

## 8. TUTORÍA EN LA POLICÍA ¿SIRVE?

Un aspecto que no viene dentro de los modelos policiales es la tutoría dentro de la educación

policial. Por la dureza y disciplina con que se pretende educar a los futuros garantes de la seguridad se nos olvida un aspecto fundamental: el policía también es ser humano, también tiene problemas cotidianos como cualquiera de los y las ciudadanos y es el último en recibir una atención personalizada.

Esto se va perpetuando desde su formación inicial y por ende, al no atender la violencia con que en muchas ocasiones es tratado en las instituciones de capacitación, es necesario buscar el enfoque que nos da la tutoría universitaria o de educación media superior que puede coincidir con muchos de los problemas de las y los cadetes en formación.

Problemas sentimentales, vocacionales, de formación, laborales, psicológicos deben ser atendidos con suma oportunidad. Estos problemas si los dejamos acrecentar, puede generarnos elementos en operatividad y en atención a víctimas con muchas patologías. Tristemente se ha pensado que el policía debe ser duro en la formación, pero un asunto importante es la atención que le demos dentro de su formación e incluso durante su desarrollo policial, podrá tener un desempeño acorde a las necesidades que tenemos como ciudadanos.

Por ello, es importante ir formando cuerpos de tutores, no solamente desde el personal «civilón», sino como personal operativo que pueda asumir esa posibilidad de orientar a sus propios compañeras y compañeros con esa herramienta educativa que fortalece las habilidades de los seres humanos y ayuda a atender a personal en caso de crisis como las que hemos mencionado.

Un policía atendido en todas sus necesidades, no solamente las de carácter laboral, sino también las de carácter académico, aspiracional e incluso sentimental nos va a dar un resultado óptimo, de lo contrario lo que estaremos formando son monstruos que saldrán a la calle a querer comer al ciudadano.

## 9. ESTRATEGIAS PARA LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ENTRE MUJERES Y HOMBRES

- Reclutamiento hecho con base en el diagnóstico de política criminal local y enfocado a un mercado universitario que aspire a llevar una carrera policial con oportunidad de potencializar su profesión de origen;
- Detección de liderazgos desde el momento de la primera entrevista, a fin de ubicar elementos que puedan aspirar a en un futuro encabezar la corporación;
- Poder garantizar una eficiencia terminal en el examen de control de confianza (C3) del 85% a fin de poder contar con un estado de fuerza con igualdad entre hombres y mujeres;
- Intervención directa de la corporación en la capacitación de Formación Inicial, a fin de auditar, controlar y eficientar los procesos educativos de los elementos de la policía, con el fin de mantener un orden alterno y que la institución capacitadora comprenda esta función para implementar el modelo policial adecuado;
- Buscar dentro de la formación policial, buscar potencializar las habilidades propias del personal combinándolas con

- formación humanística, escénica, de análisis, y de discurso;
- Capacitación previa a su ingreso a la academia a fin de encontrar habilidades vocacionales entre hombres y mujeres;
- Un mando mixto desde el proceso de formación inicial (un hombre y una mujer en igualdad de mando frente grupo), logrando con esto erradicar prácticas de misoginia y si tener un control total del grupo en formación;
- La tutoría como un elemento primordial en la atención a los problemas de los y las policías;
- Aprovechamiento de los saberes y profesiones de los cadetes a fin de formar células de autosuficiencia entre los futuros policías;
- Organizar entre los elemento de la corporación y con una convocatoria clara e incluyente, los concursos de oposición para las jefaturas de sector y los mandos de la institución a fin de fomentar la competencia y por otro lado establecer la igualdad de oportunidades aspiracionales entre hombres y mujeres;
- Reuniones semanales entre el mando operativo, el mando académico y el mando político administrativo a fin de revisar avances y solucionar áreas de oportunidad.

## 10. RESULTADOS DESEABLES

- Implementación de un modelo policial acorde a las necesidades locales;
- Aprovechamiento de las prerrogativas otorgadas por el artículo 21 constitucional

y el artículo 132 del Código Nacional de Procedimientos Policiales en materia policial;

- Incremento del estado de fuerza con calidad de reclutamiento acorde a las necesidades del modelo y de la ciudad;
- Establecer como política y después como una sana costumbre una igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, tanto en la vida social como dentro de la misma corporación;
- Dentro de la misma institución necesitamos contar con un cuadro de capacitadores formados como «fuerzas básicas» a fin de seguir perpetuando la figura aspiracional y contar con capacitación local acorde a nuestras propias necesidades;
- Establecer políticas de vinculación y proximidad con la sociedad civil que vayan más allá del discurso «costumbrista» de proximidad;
- Fomentar el espíritu de cuerpo y la parte aspiracional, donde los mismos policías establezcan esa sana competencia para poder ser mejores elementos;
- Con los resultados plasmados, poder concertar a la negociación acorde con la Federación para poder contar con recursos acordes al modelo policial.

## FUENTES CONSULTADAS

### Bibliografía

MINISTERIO DE JUSTICIA DEL REINO UNIDO *Satisfaction and willingness to engage with the Criminal Justice System Findings from the Witness and Victim Experience Survey*, 2009-2010, Londres, 2012.

### Electrónicas

CENTRO DE INVESTIGACIÓN PARA EL DESARROLLO A.C [CIDAC]. *La cara del Sistema de Justicia Penal ¿Qué le hace falta al primer respondiente?*, 2017, en: [http://cidac.org/wp-content/uploads/2017/03/2ReporteMEPCIDA\\_Cint.pdf](http://cidac.org/wp-content/uploads/2017/03/2ReporteMEPCIDA_Cint.pdf)

CICIG, *Sistema de Medición de Impunidad*, 27 de noviembre de 2015, en: <http://www.cicig.org/comunicados-2015/sistema-de-medicion-de-impunidad/>

COMISIÓN NACIONAL DE SEGURIDAD, *Modelo Nacional de Policía en funciones de Seguridad Procesal*, 2016, en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/334826/Modelo\\_Nacional\\_de\\_Polic\\_a\\_en\\_funciones\\_de\\_Seguridad\\_Procesal.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/334826/Modelo_Nacional_de_Polic_a_en_funciones_de_Seguridad_Procesal.pdf)

\_\_\_\_\_, *Primer Respondiente, Protocolo Nacional de Actuación*, 2017, en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/334174/PROTOCOLO\\_NACIONAL\\_DE\\_ACTUACION\\_PRIMER\\_RESPONDIENTE.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/334174/PROTOCOLO_NACIONAL_DE_ACTUACION_PRIMER_RESPONDIENTE.pdf)

*Código Nacional de Procedimientos Penales*,

CAPÍTULO 9. RETOS Y POSIBILIDADES DE LA CAPACITACIÓN POLICIAL CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

José Alberto Guerrero Baena

INEGI, *Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad* 2016, 2017, en: <http://www.beta.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825093600>

MÉXICO EVALÚA, Léase si se quiere gobernar (en serio). México, 2018, en: <https://www.mexicoevalua.org/2018/04/11/lea-se-quiere-gobernar-en-serio/>

TYLER, Tom R, *Procedural Justice and the Courts. Court Review*, 2007, en: <http://www.proceduralfairness.org/~media/Microsites/Files/procedural-fainness/Tyler.ashx>

SARRE, Miguel. “Debido Proceso y ejecución penal. Reforma Constitucional de 2008” *Revista del Instituto de Judicatura Federal*, en: <https://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/31/Interiores/13%20Miguel%20Sarre%20Pag%20251-268.pdf>

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN *Principios Rectores del Sistema Acusatorio*, en: <https://www.sitios.scjn.gob.mx/cursoderecho penal/sites/default/files/Lecturas/Principios%20rectores%20del%20sistema%20acusatorio.pdf>

# CAPÍTULO 10. BUENAS PRÁCTICAS EN MATERIA DEL COMBATE DE LA TORTURA: QUIÉN Y CÓMO LO HACEN

*Ernesto Cárdenas Villarello<sup>150</sup>, Héctor Alberto Pérez Rivera<sup>151</sup>*

## 1. INTRODUCCIÓN

Producto de un amplio debate impulsado por organizaciones de la Sociedad Civil y bajo la presión de organismos internacionales, finalmente, el 26 de junio de 2017 el Presidente de la República promulgó la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes (en adelante LGT). La fecha tiene un carácter simbólico ya que fue el Día Internacional de las Naciones Unidas en Apoyo de las Víctimas de Tortura.

Esta nueva normatividad pretende actualizar a nuestro país en un tema en el que ha estado a la zaga durante mucho tiempo y tiene una misión muy clara: terminar con la idea de que en México la tortura es una herramienta que puede ser utilizada por las autoridades impunemente como método de investigación y castigo. La Ley publicada será letra muerta si continuamos con los niveles de impunidad que hasta ahora han tenido estas graves violaciones a los derechos humanos, pues, a pesar de las constantes recomendaciones y señalamientos de organismos de derechos humanos, nacionales e internacionales, la realidad vigente es que la tortura no se sanciona y que sus responsables gozan del fuero de la injusticia.

Adicionalmente, en México, de acuerdo con el Informe del Relator, una medida acertada frente al combate del fenómeno de la tortura ha fortalecido el marco normativo, a través de las reformas constitucionales de 2008 y 2011, la Ley General de Víctimas, y parcialmente con la reforma del Código de Justicia Militar, que prohíbe el tratamiento en la jurisdicción militar de violaciones de derechos humanos a civiles.

Sin embargo; ¿Cuál es el camino por seguir para la implementación de la referida Ley? ¿Cuál es la labor desde las organizaciones de la sociedad civil, centros de profesionalización y academia para coadyuvar en la prevención, investigación y sanción de la tortura?

Este artículo, presenta algunas ideas que ha surgido desde el Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C. en su labor con gobiernos y sociedad civil en el impulso de la causa de la eliminación de la tortura. Se trata de una reflexión sobre las acciones que hemos implementado, sus resultados, ventanas de oportunidad y perspectivas a futuro.

---

<sup>150</sup> Director de Justicia Penal y Derechos Humanos del Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C (INSYDE) y Director del Programa de Protección a Víctimas de Tortura y Desaparición Forzada (PROTECT).

<sup>151</sup> Consultor asociado del Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C. y Director de la Clínica de Trata del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)

Sugerencia para la referencia del capítulo del libro en APA 7ª edición:

## 2. ¿DEBEMOS SEGUIR CAPACITANDO EN MATERIA DE PREVENCIÓN Y ERRADICACIÓN DE LA TORTURA?

Aparentemente se trata de una pregunta retórica ya que el artículo 67 de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, en lo particular, junto con otras disposiciones de la misma norma mandatan que el funcionariado público que realice tareas de seguridad y particularmente quienes integren las Fiscalías contra dichos crímenes deben estar capacitados en dicha materia.

Si la respuesta es tan evidente, entonces ¿por qué se pregunta? Contestaremos de forma polémica: capacitar, cómo lo hemos hecho hasta ahora, no sirve de gran cosa para erradicar la tortura, si no es que ha resultado prácticamente inútil.

Los esquemas de “macro capacitaciones”, es decir, conferencias magistrales o cursos masivos de jornadas de 8 horas no tienen mayor impacto en las personas que asistente, que –en el mejor de los casos– si les proyectáramos la película “Expreso de Medianoche” o lo sucedido con quienes leyeron el estupendo libro “Una Novela Criminal” de Jorge Volpi; queremos decir que puede interesar a algunas personas y generar cierta conciencia sobre la atrocidad del fenómeno, pero no resulta en ninguna garantía de que las personas que asistan se convertirán en garantes efectivos de la erradicación del crimen de tortura.

Si a ello le sumamos que entendemos por éxito en estas capacitaciones que asistan

doscientas personas, que realicen una evaluación *pre-post test* y que esto se reporte a las instituciones nacionales e internacionales como un éxito de haber “profesionalizado” a cientos y hasta miles de servidores públicos en el tema; si a ello le sumamos que en muchas ocasiones quienes asisten a tales eventos son policías que ha salido de su turno de 24 horas o personal ministerial que debe estar al pendiente de atender sus asuntos en trámite y pone atención parcial a la formación (no es una crítica al personal que asiste sino a sus superiores que les mandan en esas condiciones esperando que aprendan o para simular que lo hicieron y cumplir un programa o un indicador), eso explica en parte porque el modelo actual de capacitación no ha repercutido en que los índices de este delito y la impunidad reinante hayan disminuido a pesar de la gran cantidad de recursos materiales y humanos que se utilizan para ello; no es que se gaste poco, sucede que se gasta mucho y mal.

¿Y qué hacemos? ¿Dejar de capacitar si de todas maneras hacerlo no sirve de mucho y requiere de un gran gasto? Definitivamente no, eso sería, además de un incumplimiento a la Ley que es lo de menos, un clavo en el ataúd de nuestro endeble sistema de combate a la tortura.

La propuesta es repensar el modelo de formación que hemos venido desarrollando y proponer mejores experiencias de auténtica profesionalización basadas más en habilidades que en saberes. De nada nos sirve que un funcionario sepa la definición de tortura en la Convención de Naciones Unidas o los criterios de la Corte Interamericana en el caso *Gangaram Panday* si no puede judicializar las carpetas de investigación que tramita por casos de tortura o si no puede realizar una detención que pase un adecuado control judicial.

## CAPÍTULO 10. BUENAS PRÁCTICAS EN MATERIA DEL COMBATE DE LA TORTURA: QUIÉN Y CÓMO LO HACEN

*Ernesto Cárdenas Villarello, Héctor Alberto Pérez Rivera*

En ese tenor, proponemos algunas ideas que pueden servir en la implementación de la Ley General contra la Tortura:

- *Talleres semipresenciales.* Se debe buscar el trabajo en talleres más que en cursos, para que se permita a las personas participantes realizar ejercicios prácticos que refuercen el conocimiento teórico que se imparte, ya que esto les permite conocer formas de aplicación del saber en su actividad cotidiana y que no se quede sólo como un saber sino una habilidad. En este sentido funciona mejor el trabajo sobre estudio y resolución de casos que la repetición de conceptos y estándares.
- *Formato corto.* El formato debe buscar que las sesiones sean reducidas. Es complicado para el personal prestar atención durante ocho horas de escucha activa, pues la experiencia nos demuestra que luego de cuatro horas de trabajo en el aula el cansancio del personal es evidente. Se recomiendan sesiones como máximo de cuatro horas en períodos espaciados de tiempo que permitan dejar actividades fuera del aula y su discusión en plenaria con la guía del experto consultor. Nos referimos a un sistema de capacitación semipresencial adaptado a las condiciones locales, que abundaremos en los siguientes incisos.
- *Grupos manejables.* Las actividades de formación deben hacerse con grupos de no más de 30 personas; en caso extremo 40 alumnos es el límite; el consultor que las facilite debe garantizar la participación activa de la mayoría y que todas y todos se involucren en las nuevas técnicas de enseñanza para adultos activos en servicio. Este método puede operar con grupos en operación continua y escalonada, lo cual abate costos y elevan la eficacia. Esto es imposible en un auditorio con 200 personas.
- *Plataforma en línea.* Para el fortalecimiento de las propuestas anteriores, se sugiere la utilización de plataformas educativas en línea (la mayoría de uso gratuito) en las que se puedan compartir materiales (es terrible ver a asistentes a capacitaciones tomando fotos a las presentaciones de las personas ponentes), abrir foros de discusión y difundir material audio visual es indispensable. También es crítica la escasa cultura digital de los servidores públicos, tal deficiencia que debe ser solventada como requisito de permanencia definitivamente. La utilización de tecnologías de información y comunicación es indispensable en la educación contemporánea. Las instituciones anfitrionas a través de sus departamentos de capacitación deben disponer de estas plataformas y exigir a los expertos y sus organizaciones académicas responsables, la utilización plena de las mismas y el alumnado debe estar previamente adiestrado. En Insyde lo hacemos regularmente y es un éxito desde cualquier punto de vista.
- *Contenidos.* En cuanto a los contenidos se deben ampliar las temáticas conforme a las formas de tortura que exceden el sistema de justicia penal. El 99% de los casos de tortura de mujeres y hombres se encuentran en reclusión, a este enorme problema se tiene que agregar el análisis del fenómeno de la tortura extensiva en

centros penitenciarios, en hospitales psiquiátricos, en hospitales por violencia obstétrica, incluso en escuelas. Pero no solo debemos insistir en el “combate” a la tortura en instituciones como las señaladas, sobre todo debemos analizarlo desde una nueva perspectiva victimológica ¿a qué nos referimos?

- *Revictimización.* Nos referimos, al fenómeno creciente de revictimización sobre todo en mujeres (madres, esposas, hijas, hermanas, etc.) como resultado de la acción negligente de las instituciones responsables de investigar, sancionar y reparar el daño a familiares de víctimas de delitos relacionados con violaciones graves a los derechos humanos, (tortura, desaparición forzada o desaparición a manos de particulares, feminicidio, trata, delitos sexuales, tortura sexual, incluso en delitos de violencia familiar); el impacto psicosocial y psicológico y daños en ocasiones irreversibles a la salud de la víctima es equiparable a actos de tortura. Estos implican, no sólo profesionalizar policías, peritos y personal ministerial sino a jueces, al profesorado, personal de los servicios de salud, personal de custodia penitenciaria, a los familiares de las víctimas y su colectivos entre otros.
- *Capacitación orientada a la solución de problemas.* Pero este enfoque “amplio” de la capacitación en el “combate a la tortura”, es desde nuestra experiencia aún insuficiente a pesar de lo abarcante. Los cursos de formación para investigar y sancionar la tortura, deberían estar orientados a generar casos de incidencia. Y las instituciones y sus responsables deben estar abiertos a que “sus” procesos

de formación profesional, estén basados en el análisis de casos, en procesos de asesoría y asistencia técnica evaluable y/o sujetos al escrutinio ciudadano.

- *Trabajo en equipo.* Los procesos formativos más exitosos se dan cuando interviene personal de distintas disciplinas para resolver un problema. Eso está probado y es efectivo, pero nuevamente, desde nuestra perspectiva eso no basta. Si hemos pasado exitosamente la prueba del trabajo en equipo con resultados evaluables, entonces conviene pensar en el siguiente piso.
- *Trabajo interinstitucional.* Cuando intervienen distintas instituciones incluso de gremios como defensores particulares, defensores públicos, peritos, litigantes, incluso jueces, se fomenta la cultura del trabajo en equipo y la socialización de criterios de actuación; o cuando se pretende trabajar con miembros de las organizaciones de la sociedad civil, con las víctimas y sus acompañantes, los resultados son extraordinariamente formativos y aleccionadores, y la capacitación cobra sentido.
- *Coadyuvancia.* El marco jurídico permite la coadyuvancia y el derecho de la víctima a estar informado y participar de todo lo relacionado al proceso, no hacerlo, no reconocerlo y no fomentarlo por parte de las autoridades responsables genera, además de responsabilidad del servidor público, inconformidades, enfrentamientos, disolución del tejido social y altos costos para todos, ya sea víctimas, autoridades y organizaciones. El fomento por ejemplo de mesas de análisis

es un procedimiento metodológico que se debe fomentar en talleres de participación para servidores públicos y víctimas, ya que representan la oportunidad de escuchar posturas que parecen encontradas, pero que suelen perseguir fines comunes, la frase de “ponerse en zapatos de otra persona” adquiere una connotación particular, al generar empatía y respeto por la labor de las partes. Es decir, de entender su actuar y presentar nuestra posición.

- *Sostenibilidad.* Las mismas personas no pueden cubrir todas las necesidades de formación existentes. Se recomienda ahondar en formación en materia de prevención de la tortura, a través del diseño y realización de seminarios de “formador de formadores”, que se desarrolle durante el período de implementación y tenga por objetivo preparar a personal de las instituciones públicas y de las organizaciones de la sociedad civil para que capaciten a sus compañeros y compañeras.
  - Estas ideas nos remiten a algunos cuestionamientos que responderemos desde la experiencia de INSYDE en los procesos de profesionalización. ¿Cómo aplicamos esos procesos de capacitación para no repetir los esquemas obsoletos? ¿Cuáles serían las habilidades a desarrollar? ¿Qué técnicas de enseñanza aprendizaje debemos utilizar?
- a) Modelos de enseñanza activa para la profesionalización en materia de combate a la tortura**

Lo ideal es el proceso de talleres de enseñanza activa, la técnica de “aprender

haciendo”. Desde la perspectiva de INSYDE las experiencias educativas en las cuáles las personas participantes se enfrentan en el aula a situaciones de su práctica cotidiana suelen ayudar a identificar áreas de oportunidad y dudas que tienen quienes viven la realidad de ser garantes de derechos humanos aún sin saberlo.

Citamos como ejemplo la dinámica que utilizamos para explicar el concepto de garantías y derechos humanos para grupos que no están conformados por profesionales del derecho. Lo que hacemos es pensar en el concepto de garantía en la vida cotidiana, que las personas generalmente asocian con un bien material y aquel documento que avala su funcionamiento; les pedimos que imaginen que adquieren ese bien, sellan su garantía y al llegar a su casa se dan cuenta que dicho artículo no funciona. Se les pregunta ¿Qué harían para remediarlo? Todas las personas identifican que deben ir a la tienda y reclamar al vendedor o al área de servicios al cliente por la reparación o sustitución del bien; entonces se les pregunta: ¿pero dicha persona no es responsable de la falla del artículo? Nos dicen “no, pero es responsable de atender al cliente”.

Entonces se les explica que, en el tema de los derechos humanos, estos son bienes inherentes a las personas, que son reconocidos por el Estado (la tienda), cuya garantía también se plasma en un documento (ley) y que al ser vulnerado (dejar de funcionar) son personas servidoras públicas de primer contacto quien debe responder a la ciudadanía por esos bienes y ponerlos en pleno goce y ejercicio. Es decir, policías, agentes del Ministerio Público personal de servicios de salud, profesorado son áreas de atención a la ciudadanía para garantizar a sus derechos. Servicios al cliente. Este ejemplo suele ayudar a que se identifiquen como defensores de derechos humanos.

¿Qué ocurre en los procesos de formación de tortura? ¿Qué herramientas de enseñanza se utilizan? Esto depende del personal que asista a la experiencia educativa. Nos gusta llamarla así, ya que el proceso del conocimiento y desarrollo de habilidades debe ser una experiencia conjunta entre quienes facilitan la actividad y quienes la reciben, en la cual cada quien aporte su experiencia, saberes, inquietudes y participe en la construcción de los resultados.

Por ejemplo, cuando participan en las actividades personal policial se suelen realizar en el aula ejercicios de detención. Se les pide que realicen frente al grupo una detención y que explique las acciones que debe realizar para que esta se ajuste al principio de respeto a los derechos humanos. Se plantean escenarios como si la persona detenida opone resistencia, si hay o no flagrancia, si la persona pertenece a un grupo en situación de vulnerabilidad, entre otros. Todo el grupo aporta sus experiencias, buenas prácticas y dudas. Al finalizar el ejercicio quienes asisten tienen mayor claridad en qué actos tienen que efectuar para evitar detenciones arbitrarias e ilegales.

Otro ejercicio útil es plantear la situación hipotética de la detención de una persona en flagrancia por el robo de su bolsa a una adulta mayor, que a quienes realizan la acción policial les recuerda a su abuela, por lo que deciden darle un golpe con la mano en la cabeza. A partir de un ejemplo tan simple, se explican los conceptos de tortura y tratos y penas crueles, inhumanas y degradantes. Se plantean diversos escenarios en los cuales el acto de agresión varía (por ejemplo, dar un golpe con el puño cerrado en el estómago) o cambia la persona detenida (un ladrón que acude diariamente al gimnasio, un adolescente o una mujer embarazada). A partir de aquí se abre una

discusión sobre factores exógenos y endógenos de la tortura y su diferencia con los tratos crueles. Esto ayuda a identificar los elementos del tipo penal y a desterrar mitos como que la tortura sólo se da cuando se busca una confesión de la persona detenida.

Con el personal ministerial es más complejo, pues las habilidades a desarrollar son más profundas, como el desarrollo de un plan de investigación o la construcción de una teoría del caso. En estos supuestos, lo que nos ha resultado en la experiencia de INSYDE es el trabajo con casos hipotéticos. Inicialmente se trabaja con denuncias de hechos, elaboradas con base en casos reales. A partir de esta, el grupo tiene que elaborar un plan de investigación para llegar a una vinculación a proceso y una eventual acusación. Se trabaja en equipos pequeños (de preferencia multidisciplinarios) y se comienzan a proyectar actos de investigación, sus posibles resultados pensando en objetivos, medios y recursos. Una vez que cada grupo tiene una propuesta, se discute en plenaria, se comparan experiencias, se comparten situaciones similares en la práctica de quienes participan, se contrasta con la ley y los estándares normativos y se llega a la identificación de buenas prácticas.

Para la formación en teoría del caso se presenta al grupo una carpeta de investigación realizada por el equipo capacitador, que trae algunos actos de investigación típicos en una indagatoria por tortura. A partir de ahí se les pide que formulen su teoría del caso identificando las proposiciones fácticas que correspondan a los hechos, que se ajusten a la ley y que puedan ser sustentadas con evidencia, se busca identificar los problemas de pruebas y sus eventuales soluciones e incluso la posibilidad de descartar evidencia que no cumple con los requisitos legales. A partir de

este procedimiento se trabaja en la elaboración de acusaciones y se presentan al pleno. Estas dinámicas han sido muy útiles, generan debate y son tomadas con seriedad por quienes participan, ya que se acerca a su labor cotidiana y representa la oportunidad de mostrar sus conocimientos y aclarar dudas puntuales en temas muy específicos.

En este caso, se recomienda que en procesos formativos participen personas de diversas instituciones. Cuando esto sucede resulta provechoso trabajar con el modelo de “mook trial” o audiencias simuladas. Se utiliza también una carpeta de investigación preparada con fines pedagógicos y se revisan distintas etapas del proceso. Se pide que haya intercambio de roles, quienes suelen trabajar en la defensa pasan a ser el Tribunal, quienes son Ministerio Público actúan como víctimas, personal judicial asume el rol de la Defensa y policías asumen el papel de Fiscales u otras combinaciones, la idea es identificar como perciben el trabajo de las otras partes en el proceso, ya que generalmente suelen culpar a otros por las fallas en el proceso. El mismo grupo se retroalimenta, se hace sugerencias y se identifican ventanas de oportunidad. Suelen ser ejercicios a los que hay que dedicar varias horas e incluso días, pero al final quienes participan se dicen sorprendidos por ese tipo de enseñanza “tan práctica”. Hay quienes nunca han estado en una audiencia y les sirve para visualizar el proceso penal más allá de la teoría y la ley.

#### **b) La experiencia de la asistencia técnica como mecanismo de profesionalización**

En nuestra experiencia desde INSYDE la manera más exitosa de medir resultados en los procesos de profesionalización es cuando especialistas trabajan con el personal operativo de

las instituciones para atender y supervisar casos concretos que incida en problemáticas generales.

¿Cuál es la metodología de la asistencia técnica? Se tienen reuniones periódicas y se plasman objetivos claros entre cada una de éstas que son reportados a sus superiores. Esto redundará en la aplicación efectiva de estándares en casos reales y el progreso de estos. Se invierte el mismo tiempo que en una capacitación masiva, se gastan menos recursos y se tiene un impacto real y medible. Evidentemente requiere de la voluntad de las autoridades en abrir a personal externo sus procesos e identificar sus áreas de oportunidad, pero en ocasiones sirve para replicar buenas prácticas.

Las sesiones de asistencia técnica requieren que los equipos investigadores se reúnan con el personal experto, discutan sus casos y logren acuerdos (en este caso es recomendable levantar minuta) para que la siguiente sesión se revise su avance y se puedan trazar nuevos objetivos. Esto, cuando resulta exitoso, sirve para que las buenas prácticas en la actuación sean replicadas en otros casos similares y que los protocolos, manuales y lineamientos no se queden en el papel y se conviertan en herramientas útiles.

Luego de años de trabajo en el área, podemos concluir que ningún proceso de profesionalización es más exitoso que la asistencia técnica. En algunas entidades como Coahuila en temas de feminicidio, por ejemplo, nos ha servido para medir la implementación de protocolos de actuación en casos reales. Esto, además de servir para consolidar procesos formativos representa un beneficio para las víctimas de esos casos, ya que hay un avance constante en sus casos, que suelen

presentar dificultades que sólo a través del trabajo asistido suelen solventarse.

Esta práctica requiere gran apertura de las instituciones de procuración de justicia, voluntad de su personal y propuestas concretas y asertivas del equipo experto que asesora, quien debe considerar los recursos con que se cuentan y eficientarlos.

Una vez abordado el tema de los procesos de formación emprendidos para la implementación de la Ley General de Tortura, es importante reflexionar sobre dos temas que han sido una constante en los requerimientos institucionales de profesionalización: la investigación a partir del dictamen médico-psicológico conforme al Protocolo de Estambul y la exclusión de la prueba en casos de tortura.

### **3. EL DICTAMEN MÉDICO-PSICOLÓGICO ES LA CORONACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN DE LA TORTURA, NO EL MOVIMIENTO DE SAQUE**

Pensemos en la investigación penal en casos de tortura como una partida de ajedrez. ¿Cuál es la jugada con la que queremos terminar la partida? ¿Abrimos nuestro juego intentando dar jaque mate a nuestro adversario o necesitamos de ciertos movimientos para llegar hasta allá?

En la actuación de la autoridad frente a casos de tortura se ha repetido como un mantra lo indispensable de realizar dictámenes médico-psicológicos conforme a las reglas del Protocolo de Estambul. Organizaciones de derechos humanos, agentes del ministerio público, víctimas y hasta jueces han insistido en que es un componente esencial de la investigación y por lo tanto el personal pericial capacitado y certificado que puede realizarlo se ha visto rebasado al grado de que en ciertas instituciones la lista de espera para estos dictámenes llega a ¡septiembre de 2020!; de aquí surge una interrogante ¿es posible realizar una investigación por tortura exitosa aún sin esta pericial? O tenemos que esperar hasta un año que se realice y entonces decidir si se trata o no de un caso de tortura y judicializar la investigación.

Recientemente la Suprema Corte de Justicia emitió –en una votación dividida de 7 a 4–una tesis cuyo rubro es TORTURA. MECANISMOS PARA PROBARLA DENTRO DEL PROCESO PENAL EN EL QUE SE DENUNCIA, en la cual señaló que:

*...el Protocolo referido constituye una de las vías mediante las cuales puede comprobarse la existencia de tortura, sin que obste la posibilidad de realizar otros exámenes o pruebas que permitan, en su caso, sancionar a los responsables, tales como la mecánica de hechos y de lesiones...*<sup>152</sup>

En la misma tesis se afirma que el referido examen médico-psicológico puede resultar ¿revictimizante?, por lo que se debe recurrir a métodos menos invasivos.

---

<sup>152</sup> Tesis: P. I/2018 (10a.), Página: 338. Incidente de inejecución de sentencia 290/2016. Raúl de los Santos Sánchez. 6 de junio de 2017.

Sin embargo, hemos encontrado que la realización del dictamen médico-psicológico conforme a las reglas del Protocolo de Estambul es la jugada del jaque mate en la investigación criminal de la tortura, nunca el movimiento de inicio de la partida.

La Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, en sus artículos 36 a 47 establece las disposiciones para la realización del dictamen médico-psicológico, el cual indica deberá ajustarse a lo indicado por el “Protocolo de Estambul”. Sin embargo, existe una confusión sobre el momento procesal para la realización del mismo y la mayoría de las autoridades han considerado que la investigación de la tortura comienza con esta pericial, lo que ha generado un verdadero cuello de botella entre las averiguaciones previas/carpetas de investigación iniciadas por este delito y aquellas en las que sanciona a los responsables, pues según los datos oficiales de hasta el mes de abril la Procuraduría General de la República contaba con 2450 expedientes por tortura y sólo en 18 se había obtenido sentencia es decir el .73% ¡menos de uno por cada 100!<sup>153</sup> ¿Es la “práctica obligatoria del dictamen conforme al Protocolo de Estambul” un incentivo perverso para el estancamiento de las investigaciones de los casos de tortura en las instituciones de procuración de justicia mexicana? No debería serlo.

El estándar para la vinculación a proceso en el sistema de justicia penal acusatorio es muy bajo. Requiere que existan elementos de la existencia de un delito y sobre la posible participación de una persona en éste, nada más<sup>154</sup>.

Es decir, para iniciar el proceso penal en un caso de tortura requerimos indicios de que dicha conducta existió y que la persona imputada (agente del Estado) participó en ella. Para cumplir con ese estándar bastaría comprobar –por ejemplo–, que la víctima del delito presenta algún tipo de afectación en su integridad personal (lo cual se puede acreditar con un certificado médico o una valoración psicológica), que ésta afectación ocurrió durante el período en que estuvo bajo custodia de agentes estatales (con los mismos certificados y las actas de puesta a disposición de la autoridad, los registros de detención o de ingreso a una institución pública) y si queremos establecer el nexo de causalidad podemos atender lo que dice la Suprema Corte y realizar una mecánica de lesiones, mecánica de hechos y posición víctima/victimario por medio de un perito criminalista a fin de establecer si las lesiones que presenta la víctima son compatibles con los hechos que denuncia. Con ello podríamos tener suficientes elementos de que un agente de autoridad causó un dolor o sufrimiento y/o un acto tendiente a disminuir la personalidad o resistencia de la víctima con un fin determinado, es decir los elementos del delito de tortura conforme a la Ley General.

<sup>153</sup> Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas, crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez, Consejo de Derechos Humanos, ONU, A/HRC/ 28/ 68/ add 3

<sup>154</sup> Ver Tesis: XVII.1o.P.A.31 P (10a.) AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO. TEST DE RACIONALIDAD QUE PROCEDE APLICAR POR EL TRIBUNAL DE AMPARO, EN RELACIÓN CON LOS

ANTECEDENTES DE INVESTIGACIÓN COMO CANON DE CONTROL DE SU LEGALIDAD. PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SÉPTIMO CIRCUITO. Amparo en revisión 113/2016. 30 de junio de 2016. Mayoría de votos. Disidente: Marta Olivia Tello Acuña. Ponente: José Martín Hernández Simental.

## CAPÍTULO 10. BUENAS PRÁCTICAS EN MATERIA DEL COMBATE DE LA TORTURA: QUIÉN Y CÓMO LO HACEN

*Ernesto Cárdenas Villarello, Héctor Alberto Pérez Rivera*

Por lo que hace a la posible participación de los agentes estatales imputados bastaría con el reconocimiento de la víctima junto con elementos que los ubiquen en circunstancias de tiempo y lugar, como puede ser los registros que indique que tuvieron bajo su custodia a la víctima (los propios partes informativos de éstos, si son policías o si se tratara, por ejemplo de custodios de un centro penitenciario, los registros de que el día de los hechos estuvieron de turno asignados a la custodia de personas privadas de la libertad).

En los casos que la víctima no pueda identificar a sus agresores, los elementos tecnológicos como la ubicación de los GPS de las unidades policiales, el rastreo de sus aparatos de telefonía celular, las frecuencias radiofónicas o las cámaras de video vigilancia, entre otros proporcionan datos de prueba valiosos para establecer que determinadas personas estuvieron en un lugar determinado en un momento específico, si éste corresponde con el relato de la víctima, ello nos basta para configurar la posible participación en términos del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Este tipo de datos de prueba se suelen reunir en las investigaciones realizadas por Comisiones Públicas de Derechos Humanos, cuyos registros pueden ser de gran ayuda en la documentación de casos de tortura.

Si logramos reunir esos elementos como autoridad investigadora (o los aportados desde la asesoría victimal) tenemos materia para formular ante una autoridad jurisdiccional una imputación por el delito de tortura y solicitar la vinculación a proceso de las personas imputadas, es decir, iniciar un proceso judicial en su contra, ya con supervisión de la autoridad administradora de

justicia en un plazo determinada por esta (investigación judicializada).

Esto permitiría a las instituciones de procuración de justicia priorizar los casos en que se requiere realizar el estudio médico-psicológico conforme a lo establecido en el “Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”; con ello podemos decir que una vez reunido datos de prueba suficientes para vincular a proceso un caso de tortura y que la autoridad jurisdiccional ha concedido un plazo para el cierre de la investigación, ese plazo es una justificación para presionar a los servicios periciales de atender en el mismo la realización del dictamen, ya que hay un término judicial que debe cumplirse.

Si se realizara el dictamen conforme al Protocolo de Estambul sólo en aquellos casos que tienen posibilidad real de irse a juicio, no sólo la saturación del sistema de peritos se reduciría drásticamente y la calidad de sus dictámenes mejoraría (al tener mayor tiempo y menor carga de trabajo) sino que obligaría a la autoridad ministerial a realizar actos de investigación tendientes al esclarecimiento de los hechos, en lugar de tan sólo esperar su lugar en la fila a que les realicen el estudio multi referido mientras se retarda el acceso a la justicia de las víctimas.

Si el estudio médico-psicológico conforme al Protocolo de Estambul se utiliza entonces como el medio de prueba que consolida la investigación, se pueden construir casos más sólidos, ya que no es el único dato de prueba existente sino la culminación de una tarea metódica y planeada, en la que se obliga a la autoridad a que previo a solicitar esta probanza ha realizado una

indagación exhaustiva de los hechos. Esto daría pie a poder iniciar más juicios por el delito de tortura o en su defecto, frente a investigaciones contundentes, obtener sentencia mediante proceso abreviados, siempre pensando en satisfacer los objetivos del sistema penal que son: verdad, justicia y reparación del daño a las víctimas.

Es por ello que planteamos que quienes operan el sistema de justicia penal deben erradicar ese mito de que sin la realización del dictamen médico-psicológico conforme al Protocolo de Estambul no se puede avanzar en una investigación, sino que deben ver a esta probanza como la jugada final de una serie de pasos encaminados a dar jaque mate a una práctica constitutiva de una violación grave a los derechos humanos como lo es la tortura.

#### 4. ¿CUÁNDO DEBE EXCLUIRSE LA PRUEBA EN CASOS DE TORTURA?

Imaginemos un árbol de manzanas. A ese árbol, alguna persona, ya sea por maldad o porque consideró que la única forma de hacerlo crecer era ir en contra de las reglas de la agricultura y utilizar un fertilizante tóxico para acelerar la obtención de los frutos, que con un poco de paciencia y buen trabajo, inminentemente llegarían. ¿Qué ocurre con las manzanas de ese árbol envenado? Evidentemente no podrán ser comestibles ya que desde la raíz acarrearán tóxicos fatales para su consumo y el árbol deberá ser cortado de tajo, pues de no hacerlo, terminaría por infectar el terreno fértil en el que está sembrado.

Bajo esta idea la jurisprudencia norteamericana concibió la doctrina llamada de “los frutos del árbol envenado” (*Fruits of the Poisonous Tree*)<sup>155</sup> a partir del caso *Silverthorne Lumbre Co vs United States* de 1920 y se profundiza en ella en la sentencia del caso *Nardone vs United States* de 1939 y principalmente en el caso *Wong Sun vs United States* de 1963, la cual formula que una prueba que forma parte sustancial de un proceso (cómo el tronco de un árbol) genera efectos nocivos en todo el aquello que se le relacione (sus frutos) y por lo tanto debe ser excluida para determinar la verdad de los hechos, siempre que entre la violación inicial y las pruebas adicionales “haya una conexión lógica”, ya que esta se encuentra afectada de origen y por lo tanto impide a la autoridad jurisdiccional pronunciarse sobre la responsabilidad penal de una persona acusada con esos elementos.<sup>156</sup>

Esta teoría ha sido retomada por nuestra Suprema Corte de Justicia –desde el caso de la periodista Lydia Cacho para excluir las grabaciones entre el empresario Kamel Nacif y el ex Gobernador Mario Marín; notoriamente a partir del caso mediático de la ciudadana francesa Florence Cassez–, en la famosa tesis “PRUEBA ILÍCITA. LAS PRUEBAS OBTENIDAS, DIRECTA O INDIRECTAMENTE, VIOLANDO DERECHOS FUNDAMENTALES, NO SURTEN EFECTO ALGUNO”<sup>157</sup>, en la cual postuló que cuando la autoridad judicial advierta la actualización de los supuestos que actualizan el efecto corruptor del proceso penal (es decir “el envenenamiento de los frutos procesales”) no podrá pronunciarse sobre la responsabilidad penal de la persona acusada, ya

<sup>155</sup> Véase: DRESSLER, Joshua. *Understanding Criminal Procedure*. Nueva Jersey, LexisNexis, 2002.

<sup>156</sup> RUDSTEIN, David, *Criminal Procedure: The Investigative Process*, USA, Vandelpas Publishing, 208, p. 627.

<sup>157</sup> Tesis: 1a. CLXII/2011, Página: 226, Amparo directo en revisión 1621/2010. 15 de junio de 2011. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

que el actuar de la autoridad ha provocado condiciones sugestivas en la evidencia incriminatoria que conllevan la falta de fiabilidad de todo el material probatorio, viciando tanto el procedimiento en sí mismo como sus resultados, por lo que procede decretar la libertad de dicha persona, cuando la violación produce la afectación total del derecho de defensa.

Por su parte, la Corte Interamericana reconoce que la regla de exclusión de pruebas obtenidas mediante la tortura o tratos crueles e inhumanos ha sido reconocida por diversos tratados<sup>158</sup> y órganos internacionales de protección de derechos humanos que han establecido que dicha regla es intrínseca a la prohibición de la comisión de actos de tortura<sup>159</sup>. Al respecto, la Corte considera que esta regla ostenta un carácter absoluto e inderogable, además de configurar uno de los principales mecanismos frente a la erradicación de la tortura como método para la obtención de información.

La Asociación para la Prevención de la Tortura (APT) es una organización no gubernamental con sede en Ginebra, la cual ha

insistido en el efecto corruptor de la tortura, a través de la siguiente consideración:

*Por tanto “es crucial no considerar a las ‘comisarias de policía’ solo como meros espacios físicos, pues hay que tener en cuenta en todo momento que, desde la detención hasta la liberación o el traslado, se corre el riesgo de maltrato. [...] el personal que monitorea no debe limitarse a los espacios físicos y tendría que incluir también en su análisis, la conducta policial y los procedimientos. Existen actividades y conductas policiales, tales como controles de identidad, la conducta policial durante las manifestaciones las requisas personales, los registros en propiedades y los interrogatorios, que en la mayoría de los casos no son supervisadas directamente por los órganos de monitoreo, ya que quedan fuera del alcance de las visitas a las comisarias. Sin embargo, estas actividades presentan riesgos y las y los monitores deben recopilar información al respecto.”<sup>160</sup>*

Regresemos a nuestro árbol, ¿qué ocurriría si el veneno sólo afecta a una de las ramas del árbol? ¿Debemos arrancar el árbol de raíz aunque sólo una parte de éste haya sido afectada? Este es el postulado que hace el Tribunal Europeo de

<sup>158</sup> El artículo 10 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura indica que “ninguna declaración que se compruebe haber sido obtenida mediante tortura podrá ser admitida como medio de prueba en un proceso, salvo en el que se siga contra la persona o personas acusadas de haberla obtenido mediante actos de tortura y únicamente como prueba de que por ese medio el acusado obtuvo tal declaración”

<sup>159</sup> Al respecto, el COMITÉ CONTRA LA TORTURA ha señalado que “las obligaciones previstas en los artículos 2 (según el cual “en ningún caso podrán invocarse circunstancias excepcionales como justificación de la tortura”), 15 (que prohíbe admitir como prueba las confesiones obtenidas mediante tortura, salvo en contra del torturador) y 16 (que prohíbe los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes) deben respetarse en todo momento”. Cfr. NACIONES UNIDAS. COMITÉ CONTRA LA TORTURA. Observación General No. 2, ‘Aplicación del artículo 2 por los Estados Partes’ de 24 de enero de 2008

(CAT/C/GC/2), párr. 6. Por su parte, el COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS ha indicado lo siguiente: “Las garantías procesales nunca podrán ser objeto de medidas derogatorias que soslayan la protección de derechos que no son susceptibles de suspensión [...] ninguna declaración o confesión o, en principio, ninguna prueba que se obtenga en violación de esta disposición podrá admitirse en los procesos previstos por el artículo 14, incluso durante un estado de excepción, salvo si una declaración o confesión obtenida en violación del artículo 7 se utiliza como prueba de tortura u otro trato prohibido por esta disposición”. NACIONES UNIDAS. COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS. Observación general N° 32, El derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia (HRI/GEN/1/Rev.9 (vol. I)), párr. 6.

<sup>160</sup> APT, *Custodia policial. Guía práctica de monitoreo, Francia*, 2014, pág. 16.

Derechos Humanos en el caso *Gäfgen vs Germany*, en el cual se debatió si luego de haberse demostrada que la confesión inicial de una persona acusada del secuestro y asesinato de un niño había sido obtenida mediante tortura, esto bastaría para considerar que no se podía condenar considerando la doctrina de los frutos del árbol envenado. La Corte Europea dispuso que si bien la prohibición de la tortura es absoluta, sólo pueden excluirse aquellas pruebas directamente relacionadas con ésta y si en el proceso se sentencia al acusado con base en pruebas que fueron obtenidas lícitamente y no guardan un vínculo directo con la violación inicial, la condena no es violatoria del derecho al debido proceso.<sup>161</sup>

A ello debemos sumarle las causas de excepción del principio de exclusión de la prueba como la teoría del vínculo atenuado, que ha sido retomada también por nuestra Suprema Corte, en la jurisprudencia con rubro “PRUEBA ILÍCITA. VALORACIÓN DEL PRINCIPIO DE SU PROHIBICIÓN O EXCLUSIÓN DEL PROCESO, BAJO LA ÓPTICA DE LA TEORÍA DEL VÍNCULO O NEXO CAUSAL ATENUADO EN LA DECLARACIÓN DEL INCULPADO”, en la que se señala que, si se advierte que la conexión es tan tenue entre la violación inicial y la prueba obtenida, “que su exclusión se considere desproporcionada y carente de real utilidad, esa conexión causal puede darse por rota o inexistente jurídicamente” y por ende, no se excluye la prueba.<sup>162</sup>

A nuestro parecer estos criterios no relativizan la prohibición de la tortura. La propia

Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso mexicano *Cabrera Montiel y García Flores* determinó que la regla de exclusión de las pruebas obtenidas mediante tortura forma parte de la intrínseca prohibición de ésta y ostenta un carácter absoluto e inderogable.<sup>163</sup>

Una queja constante que escuchamos entre el personal Ministerial en los talleres de capacitación es que –desde su perspectiva– “muchas personas refieren haber sido torturadas en sus comparecencias ante autoridades judiciales para tratar de evadirse de la justicia”. Sin embargo, a reserva de que esto sea cierto o no, debería resultar irrelevante por las razones siguientes:

- i) En el sistema penal acusatorio rige el principio de inmediación, esto significa que todo dato de prueba que se pretenda sirva para acusar a una persona, debe ser desahogado ante una autoridad judicial; en el caso de las personas imputadas, si se realizan una confesión ante el Ministerio Público, ésta no tendrá valor de prueba, a menos que sea realizada en el mismo sentido ante la autoridad judicial; es decir, las confesiones en la investigación ya no pueden ser trasladadas al proceso, sino que sólo generan indicios. Es por ello que se recomienda a personal ministerial no intentar obtener una entrevista de las personas imputadas, ya que no existen garantías que lo que les digan pueda ser reproducido frente a un Tribunal. En los casos que de dicha confesión, la autoridad investigadora obtuviera información que

<sup>161</sup> Eur. & Comp. L. 365 Case of *Gafgen versus Germany*, 2009.

<sup>162</sup> Tesis: 1a. CCCXXVI/2015 (10a.), Amparo en revisión 338/2012. 28 de enero de 2015. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

<sup>163</sup> CORTE IDH. Caso *Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220.

le llevase a descubrir más evidencia, deberá cuidar entonces que no se trate de una obtención de prueba ilícita que por ende deberá ser excluida del proceso;

- ii) La investigación de los delitos debe hacerse siguiendo un plan de investigación que concluya en la correcta construcción de una teoría del caso. Si la indagatoria se basa sólo en la entrevista de la persona imputada, con el riesgo de que ésta no pueda ser reproducida en juicio, se trata entonces de una investigación mal realizada, con poco sustento que no podrá ni deberá concluir en una sentencia condenatoria. Es por ello que se deben buscar distintas fuentes de evidencia para construir un caso, ya que es una de las exigencias del principio de la debida diligencia, indispensable en el proceso penal acusatorio.

De ser esto cierto ¿cuál es entonces el incentivo por torturar?, pensaría que uno de los mitos que han impedido la prevención y erradicación de la tortura es precisamente que ésta se usa prioritariamente como método de investigación, cuándo lo cierto es que hay muchas formas de tortura y objetivos de ésta que van más allá del sistema de justicia penal.

Entonces, si se obtiene, mediante tortura, una confesión y con ella datos de prueba, todo ese acervo probatorio deberá ser excluido y no podrá utilizarse en contra de una persona imputada, ya que la tortura es un acto tóxico que envenena el árbol del debido proceso.

Sin embargo, si la confesión y la prueba vinculada con ésta es la única evidencia que se tiene para acusar de un delito a una persona, el

veneno no necesariamente será la posible tortura, sino una investigación basada solamente en una fuente de prueba, en la que no se realizaron las diligencias necesarias para el esclarecimiento de los hechos.

En conclusión, el personal ministerial no debería temer que las personas imputadas al estar frente a un Juez de Control refieran haber sido torturadas, si esto no es cierto, ya que si han realizado su investigación conforme a la debida diligencia sabrán que las pruebas que obtuvieron no están vinculadas directamente con la confesión y por lo tanto no podrán ser excluidas y su labor indagatoria es contundente. De no ser así, se confirmará que hay investigadores que sólo saben hacer su labor violando derechos humanos y sus actuaciones además de no ser validadas por la justicia, deben ser perseguidas y sancionadas.

## 5. ESTÁNDARES BÁSICOS PARA LA INVESTIGACIÓN DE LA TORTURA SEXUAL

Lo tortura sexual, en la mayoría de los casos representa un doble crimen; pues además de la grave violación a los derechos humanos que representa en sí misma, cuando esta se manifiesta en forma de agresión sexual, suele ser una atentado contra el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

La sexualidad no se limita a la experiencia de la dimensión corporal (biológica) de la persona, ya que consiste en el resultado de la conjunción de elementos físicos, psicológicos y socio-culturales; las mismas no tienen que experimentarse en su totalidad de forma simultánea dando como resultado que, en algunos casos, la afectación

## CAPÍTULO 10. BUENAS PRÁCTICAS EN MATERIA DEL COMBATE DE LA TORTURA: QUIÉN Y CÓMO LO HACEN

*Ernesto Cárdenas Villarello, Héctor Alberto Pérez Rivera*

sexual se resienta más en el plano corporal (físico), otras en términos de una afectación a la reproducción, algunas más se vivan como un ataque a la intimidad (física y psicológica).

Bajo esta perspectiva, al momento de conocer actos o hechos que configuren violencia sexual debe considerarse que la vivencia sobre lo sexual es distinta en cada persona y que las personas que investiguen tales hechos tienen la obligación de allegarse de información sobre el contexto y condiciones particulares de la persona para diseñar medidas de atención adecuadas.

Un elemento trascendental para determinar la existencia de violencia sexual son las afectaciones provocadas por estos actos, es decir, los daños a los bienes jurídicos tutelados por los tipos penales que conllevan violencia sexual. Al respecto, resulta de suma importancia para el o la operadora considerar que la sexualidad es un componente de la vida de las personas que tiene varias dimensiones y por tanto, la afectación a la misma comparte esta característica, por esa razón, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos enfatiza que la violencia sexual transgrede, entre otros, los derechos a igualdad y la no discriminación, el acceso a una vida libre de violencia, la dignidad de las mujeres a nivel cultural, social, familiar e individual, la integridad personal, la salud y en los casos de tortura, el acceso a la justicia.

Respecto a este punto, en el caso de violencia sexual que se ejerce contra las mujeres resulta de suma importancia tomar en cuenta que dicha violencia se ejerce con base en todas aquellas expectativas que se tienen respecto al comportamiento, características y funciones que se considera las mujeres “deben tener” en función

de su sexo (mujer/hembra) y su género (femenino), por ejemplo: ser obedientes, dóciles, sexualmente disponibles, deseables, atractivas, sensibles, cariñosas, comprensivas.

En los casos *Fernández Ortega y Rosendo Cantú*, en los cuáles se juzgó a México ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al ser el punto central de la afectación a los derechos de las víctimas el hecho de haber sido violadas sexualmente por elementos del ejército mexicano, lo cual se consideró un acto de tortura, la Corte definió la la violencia sexual como aquellas acciones de naturaleza sexual que se cometen contra una persona sin su consentimiento, que además de comprender la invasión física del cuerpo humano, pueden incluir actos que no involucren penetración o incluso contacto físico alguno.

En particular, la violación sexual constituye una forma paradigmática de violencia contra las mujeres cuyas consecuencias, incluso, trascienden a la persona de la víctima, pues vulnera valores y aspectos esenciales de la vida privada, supone una intromisión en su vida sexual y anula su derecho a tomar libremente las decisiones respecto con quien tener relaciones sexuales, perdiendo de forma completa el control sobre sus decisiones más personales e íntimas y sobre las funciones corporales básicas. Asimismo, este acto es una forma de tortura.

Dicho Tribunal ha referido en forma constante que la violencia sexual afecta de manera desproporcionada a las mujeres, niñas, niños y adolescentes, por lo que en el protocolo se incorporan y detallan consideraciones dirigidas específicamente a estos grupos poblacionales.

Estos criterios han sido retomados por el derecho mexicano en la identificación de actos de tortura sexual. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha retomado el criterio desarrollado por la Corte Interamericana respecto a los elementos que deben actualizarse para que una violación sexual se subsuma en un acto de tortura. Bajo esta perspectiva, los elementos son los siguientes: i) es intencional; ii) causa severos sufrimientos físicos o mentales; y iii) se comete con determinado fin o propósito (entre otros: intimidar, degradar, humillar, castigar o controlar a la persona que la sufre).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido enfática en señalar que una violación sexual puede constituir tortura, aun cuando consista en un solo hecho u ocurra fuera de instalaciones estatales, toda vez que los elementos objetivos y subjetivos que califican un acto de tortura no se refieren ni a la acumulación de hechos ni al lugar donde se realiza sino, como se ha precisado, a la intencionalidad, a la severidad del sufrimiento y a su finalidad.

Aunado a lo anterior, la Corte Interamericana en los casos referidos entró al análisis de los actos de investigación básicos que deben realizarse en casos de tortura sexual, estableciendo que en una investigación penal por conductas de violencia sexual es necesario que: *i)* la declaración de la víctima se realice en un ambiente cómodo y seguro, que le brinde privacidad y confianza; *ii)* la declaración de la víctima se registre de forma tal que se evite o limite la necesidad de su repetición; *iii)* se brinde atención médica, sanitaria y psicológica a la víctima, tanto de emergencia como de forma continuada si así se requiere, mediante un protocolo de atención cuyo objetivo sea reducir las consecuencias de la violación; *iv)* se realice

inmediatamente un examen médico y psicológico completo y detallado por personal idóneo y capacitado, en lo posible del sexo que la víctima indique, ofreciéndole que sea acompañada por alguien de su confianza si así lo desea; *v)* se documenten y coordinen los actos investigativos y se maneje diligentemente la prueba, tomando muestras suficientes, realizando estudios para determinar la posible autoría del hecho, asegurando otras pruebas como la ropa de la víctima, investigando de forma inmediata el lugar de los hechos y garantizando la correcta cadena de custodia, y *vi)* se brinde acceso a asistencia jurídica gratuita a la víctima durante todas las etapas del proceso.

Asimismo, la Corte Interamericana ha enfatizado que en casos de violencia sexual, la investigación debe intentar evitar en lo posible la revictimización o reexperimentación de la profunda experiencia traumática cada vez que la víctima recuerda o declara sobre lo ocurrido, por lo que los funcionarios que reciben las denuncias y brinden atención inicial a las víctimas (legal, psicológica y médica) deben contar con una sensibilización y capacitación especial, así como con un protocolo de atención bien definido.

En este tenor, esos son de manera general los estándares que deben considerar los Protocolos y las Fiscalías Especializadas para los actos de investigación que deben realizarse por parte del equipo investigador desde el inicio de la investigación con el fin de asegurar la recolección de los datos de prueba y orientar adecuadamente la investigación, así como la debida intervención del personal ministerial, policial y pericial en todo el proceso penal, en términos de lo establecido por el Código Nacional de Procedimientos Penales CNPP y la Ley General en Materia de Tortura.

## CAPÍTULO 10. BUENAS PRÁCTICAS EN MATERIA DEL COMBATE DE LA TORTURA: QUIÉN Y CÓMO LO HACEN

*Ernesto Cárdenas Villarello, Héctor Alberto Pérez Rivera*

La incorporación de la perspectiva de género es una norma procesal que debe considerarse como una garantía de debido proceso en los casos que involucren derechos humanos de las mujeres.

Como parte de sus obligaciones, las instancias de procuración de justicia tienen el deber de investigar bajo el principio de debida diligencia estricta los casos de violencia en contra de las mujeres, así como de establecer procedimientos eficaces para que las mujeres y niñas que hayan sido víctimas de violencia accedan a la justicia y obtengan una reparación del daño integral.<sup>164</sup>

A partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos acontecida en el mes de junio del año 2011<sup>165</sup> que mandata a las autoridades interpretar las normas relativas a los derechos humanos como parte integrante de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), las autoridades tienen la obligación reforzada de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

También, se ha impulsado una transformación del espectro de protección de los derechos humanos, en el cual las resoluciones judiciales han identificado los criterios de interpretación y reformulado las obligaciones de las y los operadores jurídicos. Por ejemplo, la

Suprema Corte de Justicia de la Nación, al analizar el cumplimiento de las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos *Inés Ortega y Valentina Rosendo* contra el Estado mexicano estableció que las sentencias emitidas por dicha Corte donde el Estado mexicano no sea parte también serán un criterio vinculante cuando resulten más favorables en términos del principio *pro persona* establecido en el artículo 1° de la CPEUM.<sup>166</sup>

Por su parte, desde el sistema universal de los derechos humanos, las recomendaciones del Comité de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) 52° período de sesiones-CEDAW/C/MEX/CO/7-8, en su Informe emitido el 7 de agosto de 2012; señaló al estado mexicano que las instituciones de procuración de justicia debían contar con protocolos de investigación con perspectiva de género en los ámbitos ministerial, policial y pericial para casos de feminicidios y violencia sexual, primordialmente.

Es así como a partir de avances jurídicos internacionales, los tribunales han retomado los estándares derivados de la jurisprudencia internacional en sus resoluciones, con criterios más protectores de los derechos de niñas y mujeres víctimas de violencia de género. Destaca particularmente la sentencia del amparo directo en revisión 1878/2016 elaborada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (*caso Mariana Lima Buendía*), en donde la SCJN refirmó

<sup>164</sup> Ver artículo 7.g de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia en contra de la Mujer.

<sup>165</sup> Ver Decreto por el que se modificó la denominación del Capítulo I del Título Primero y reformó diversos artículos de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación del viernes 10 de junio de 2011, entró en vigor el día siguiente.

<sup>166</sup> Ver expediente varios 1396/2011, 11 de mayo 2015, Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán.

el compromiso del estado mexicano de atender el principio de la debida diligencia reforzada en casos de mujeres víctimas de violencia de género e incorporar la perspectiva de género en sus actuaciones para evitar la impunidad en este tipo de crímenes.

En conclusión, si bien, aún es necesario un mayor diálogo jurisprudencial en torno a la violencia sexual en contra de las mujeres, la inclusión de la perspectiva de género en la visión de quienes investigan y juzgan los casos está evolucionado. Conforme a los principios del sistema penal acusatorio es necesario que el personal ministerial, policial y pericial cuente con herramientas para la construcción de la teoría del caso, la formulación de la acusación, la introducción de medios de prueba, la solución alternativa de conflictos, la terminación anticipada de proceso, la interacción con la asesoría victimal y la solicitud de la reparación del daño en los casos de violencia sexual.

## 6. CONCLUSIONES

Quedan muchos temas y variables pendientes. ¿Qué hacer para transversalizar la perspectiva de género en estos procesos? ¿Cómo incluir un enfoque diferencial? ¿Cómo trabajar con el poder judicial? Esos temas deben ser parte de una reflexión más profunda de quienes participamos en los mecanismos de profesionalización de aquellas personas encargadas de dar a la ciudadanía el servicio de garantizar sus derechos, en este caso prevenir y erradicar la tortura.

Estas son sólo algunas ideas que proponemos para dejar la simulación de que estamos capacitando para prevenir y sancionar la tortura, cuando en realidad predicamos en el

desierto, sin que esas horas de trabajo en auditorios repletos o jornadas exhaustivas se hayan traducido en la disminución de la tortura en nuestro país.

## FUENTES CONSULTADAS

### Bibliografía

APT, Custodia policial, Guía práctica de monitoreo, Francia, 2014.

DRESSLER, Joshua, *Understanding Criminal Procedure*. Nueva Jersey, LexisNexis, 2002.

FOLEY, Conor, *Luchas contra la Tortura. Manual para Jueces y Fiscales*, Human Rights Centre, Reino Unido, Universidad de Essex, 2003.

RUDSTEIN, David, *Criminal Procedure: The Investigative Process*, USA, Vandelpas Publishing, 208.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en asuntos que involucren hechos constitutivos de tortura y malos tratos*, 2014.

### Jurisprudencia

Tesis: 1a. CLXII/2011, Amparo directo en revisión 1621/2010. 15 de junio de 2011. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

Tesis: 1a. CCCXXVI/2015 (10a.), Amparo en revisión 338/2012. 28 de enero de 2015. Cinco votos Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

Tesis: XVII.1o.P.A.31 P (10a.) AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO. TEST DE RACIONALIDAD QUE PROCEDE APLICAR POR EL TRIBUNAL DE AMPARO, EN RELACIÓN CON LOS ANTECEDENTES DE

INVESTIGACIÓN COMO CANON DE CONTROL DE SU LEGALIDAD. PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SÉPTIMO CIRCUITO. Amparo en revisión 113/2016. 30 de junio de 2016. Mayoría de votos. Ponente: José Martín Hernández Simental.

Tesis: P. I/2018 (10a.), Página: 338. Incidente de inejecución de sentencia 290/2016. Raúl de los Santos Sánchez. 6 de junio de 2017. Unanimidad de once votos en relación con el sentido de la resolución. Ponente: Eduardo Medina Mora I.

### **Jurisprudencia Internacional**

Eur. & Comp. L. 365, Case of Gafgen versus Germany, 2009.

CORTE IDH. Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220

### **Informes internacionales**

AMNISTÍA INTERNACIONAL, *Promesas en el papel, impunidad diaria la epidemia de tortura en México continúa*, 2015, pág.4.

COMITÉ CONTRA LA TORTURA. Observación General No. 2, *Aplicación del artículo 2 por los Estados Partes* de 24 de enero de 2008 (CAT/C/GC/2).

COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS. Observación general N° 32, *El derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia* (HRI/GEN/1/Rev.9 (vol. I)).

ONU, ASAMBLEA GENERAL, Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez, 28° periodo de sesiones, A/HRC/28/68/Add.3, 29 de diciembre de 2014.

# CAPÍTULO 11. LA EXPERIENCIA DE LA ESTRATEGIA DE PROFESIONALIZACIÓN PARA SERVIDORES PÚBLICOS DE PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA Y DELINCUENCIA

Micaela Guzmán Jiménez<sup>167</sup>, Rosa Lilia García Kavanagh<sup>168</sup>

## 1. ANTECEDENTES

En el 2017, con la firma de un acuerdo de colaboración en la que participaron la Secretaría de Gobernación, a través de la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, la Fundación *Carlos Slim*, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) en colaboración con la Escuela Nacional de Trabajo Social de la Universidad Nacional Autónoma de México, se acordó realizar el fortalecimiento de las capacidades institucionales, a través del diplomado en línea “Prevención de las Violencias e Incremento de la Seguridad Ciudadana”. Se incorpora así a la estrategia el Secretario Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Oaxaca para implementar el diplomado.

## 2. OBJETIVO GENERAL

Fortalecer y desarrollar competencias profesionales de los funcionarios públicos para contribuir en la prevención de la violencia y el

delito y abonar a la construcción de un México en paz.

Incorporar a servidores públicos de los tres niveles de gobierno, encargados de implementar las políticas públicas en materia de prevención social de la violencia; así como miembros de organizaciones de la sociedad civil y la academia, líderes comunitarios e interesados en el tema.

## 3. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Fortalecer conocimientos y habilidades, y desarrollar actitudes en temas relacionados con la seguridad ciudadana y la prevención de la violencia, para aplicarlos en el ámbito laboral, profesional y en la vida cotidiana.

Intercambiar conocimientos y experiencias con personas de todo el país para enriquecer y fortalecer las capacidades, para contribuir en la construcción de entornos seguros donde las personas puedan convivir en armonía.

Aplicar elementos de la prevención de la violencia, la transformación de conflictos y la cohesión comunitaria para el diseño de proyectos enfocados a fortalecer la seguridad ciudadana de las comunidades.

---

<sup>167</sup> Docente de Estudios de Posgrado de la Universidad Regional del Sureste, Universidad Anáhuac y Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, Servicio Público Salud y Seguridad.

<sup>168</sup> Tutora del Diplomado en línea “Prevención de las Violencias e Incremento de la Seguridad Ciudadana”.

Sugerencia para la referencia del capítulo del libro en APA 7ª edición:

Guzmán Jiménez, M. & García Kavanagh, R. L. (2022). La experiencia de la estrategia de profesionalización para servidores públicos de prevención social de la violencia y delincuencia. En M. Guzmán Jiménez & J. M. Vera Salinas (Coords.), *Retos y posibilidades de la capacitación y profesionalización policial con perspectiva de género* (pp. 145-152). Editorial Transdigital. <https://doi.org/10.56162/transdigitalb5>

## 4. PROCESOS

La estrategia inicia con el curso de capacitación de tutores para implementar el diplomado en línea en donde se profundizan los conocimientos para desarrollar habilidades en temas relacionados con la seguridad ciudadana, la prevención de la violencia, la transformación positiva de conflictos y la formulación de proyectos para la intervención comunitaria, además del manejo de la plataforma de la fundación *Carlos Slim vive más seguro*.

La modalidad del diplomado fue en línea, con acceso a la plataforma las 24 horas del día, los siete días de la semana, duración de 140 horas, distribuidas en un inicio en siete meses, que se prolongó a 10 meses, fue gratuito para las/los estudiantes, con el acompañamiento permanente de la tutora. La acreditación fue un diploma avalado por la Escuela Nacional de Trabajo Social de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Se realizó una convocatoria y la selección de los participantes que en esta primera etapa fue de 25 integrantes con responsabilidades directivas y operativas del Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Oaxaca (SESESPO), directivos y operativos de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), Centro de Reeducción para Hombres que Ejercen Violencia contra las Mujeres (CREHVM) y encargados de seguridad pública municipal.

Planeación y asignación de tiempo exclusivo para participar en la plataforma y mantener la motivación para desarrollar los contenidos conforme al calendario del diplomado.

Fortalecimiento de la comunicación efectiva mediante creación de grupos de *WhatsApp*, por vía telefónica individual y personal en los casos necesarios para dar continuidad a los avances de los módulos, ingresar y participar activamente en la plataforma.

Programación de reuniones por videoconferencia o presenciales, para resolver problemas y apoyar en los contenidos y actividades de los módulos.

Apoyo técnico poniendo énfasis en los tres primeros módulos del diplomado para construir el diagnóstico integral de la comunidad, información sustantiva y de base para trabajar y retomar en los siguientes módulos y así lograr construir el proyecto final de intervención.

## 5. CONTENIDO DE LOS MÓDULOS Y COMPETENCIAS

La estructura y competencias que desarrolla el estudiante en los módulos del diplomado en línea de Prevención de las Violencias e Incremento de la Seguridad Ciudadana se presenta en la tabla 1.

## CAPÍTULO 11. LA EXPERIENCIA DE LA ESTRATEGIA DE PROFESIONALIZACIÓN PARA SERVIDORES PÚBLICOS DE PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA Y DELINCUENCIA

*Micaela Guzmán Jiménez, Rosa Lilia García Kavanagh*

**Tabla 1**

*Estructura y competencias que desarrolla el estudiante en el diplomado*

| Módulo   | Competencia que desarrolla el estudiante  |
|--|---|
| 1. Seguridad Ciudadana                               | Propone una visión de seguridad ciudadana como punto de partida para el diseño de un proyecto de intervención comunitaria, focalizado en las problemáticas de su comunidad.   |
| 2. Dimensiones de las violencias                     | Distingue los tipos de violencia que afectan a su comunidad, mediante el análisis de información documental, para orientar las acciones que propondrá en su proyecto de intervención comunitaria.                                     |
| 3. Prevención comunitaria                            | Realiza un diagnóstico de su comunidad, con base en ciertas metodologías, para seleccionar una problemática y proponer acciones de prevención orientadas al diseño de una estrategia de intervención comunitaria.                     |
| 4. Cohesión social y comunitaria                     | Diseña acciones para el fortalecimiento de una de las dimensiones de la cohesión comunitaria que favorezca la construcción de seguridad ciudadana, para integrarla a su proyecto de intervención comunitaria.                         |
| 5. Transformación positiva de conflictos             | Elabora una propuesta de negociación o mediación para la transformación positiva de un conflicto identificado en su comunidad, que a su vez fortalezca la cohesión comunitaria y contribuya a la construcción de seguridad ciudadana. |
| 6. Metodología para la formulación de proyectos      | Utiliza herramientas metodológicas y de planeación, como la Teoría de Cambio y el Marco Lógico, para formular un proyecto de intervención comunitaria que atienda una problemática de violencia.                                      |
| 7. Diseño de un proyecto de intervención comunitaria | Diseña un proyecto de intervención comunitaria, armonizado con estrategias locales, comunitarias o de alcance nacional, para prevenir la violencia e incrementar la seguridad ciudadana en tu comunidad.                              |

*Fuente:* Contenidos del diplomado “Prevención de las Violencias e Incremento de la Seguridad Ciudadana”, Fundación Slim, 2017.

## 6. DESARROLLO DEL DIPLOMADO

La experiencia de participar en el diplomado en línea fue muy interesante por la aplicación de diferentes herramientas de enseñanza-

aprendizaje, así como las estrategias para sensibilizar, captar y tratar de mantener activo al personal directivo y operativo cumpliendo con los productos de los módulos en tiempo y forma, fortalecimiento del autoaprendizaje en el manejo

## CAPÍTULO 11. LA EXPERIENCIA DE LA ESTRATEGIA DE PROFESIONALIZACIÓN PARA SERVIDORES PÚBLICOS DE PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA Y DELINCUENCIA

*Micaela Guzmán Jiménez, Rosa Lilia García Kavanagh*

de la tecnología y en la gestión de sus actividades laborales rutinarias y emergentes.

La modalidad a distancia de los procesos de enseñanza-aprendizaje pueden ser de ventaja o desventaja porque depende de la responsabilidad, interés y tiempo que cada estudiante le asigne al estudio y el equipo que tenga disponible para esa actividad, la gran oportunidad que se tiene es poder planear, administrar de manera consciente el tiempo, momento y lugar para participar marcando el "ritmo de estudio" a seguir. Un ejercicio que se lleva a cabo al iniciar el diplomado es la planeación del tiempo para hacer un espacio

para los estudios dentro de todos los roles, prioridades y actividades cotidianas que se realizan en el día a día.

La tabla de planeación del tiempo se propone a partir de seis pasos para reorganizar y administrar las actividades cotidianas incorporando un mínimo de catorce horas a la semana, dos horas diarias para dedicar al diplomado (Tabla 2).

Paso 1. Roles se anota la lista de los roles que se desempeñan actualmente como son el trabajo, familia, amigos/eventos sociales,

**Tabla 2**  
*Ejemplo de la Tabla de planeación del tiempo para realizar el diplomado*

| 1. Roles                                     | ANTES DE INICIAR EL DIPLOMADO |            | AHORA QUE ESTUDIO EL DIPLOMADO |            |   |
|--|-------------------------------|------------|--------------------------------|------------|---|
|  | 2. Prioridad                  | 3. Tiempo  | 4. Prioridad                   | 5. Tiempo  | 6. ¿Cómo lo lograrás?   |
| Trabajo                                      | 1                             | 48         | 1                              | 48         |   |
| Familia                                      | 1                             | 38         | 1                              | 28         | Le pediré a mi pareja apoyo para recoger a los niños de la escuela y para prepararles la cena. Sacrificaré tiempo con mi pareja.  |
| Amigos                                       | 3                             | 13         | 2                              | 6          | Para mí es muy importante compartir tiempo con mis amigos, me llena de energía. Trataré de no dejarlo de hacer.   |
| Eventos sociales                             | 3                             | 5          | 3                              | 10         |   |
| Entretenimiento (lectura etc)                | 2                             | 12         | 2                              | 10         |   |
| Deportes                                     | 4                             | 3          | 1                              | 6          | Haré ejercicio 3 veces por semana 2 horas para mantenerme relajado y con la mente despejada.  |
| Dormir                                       | 2                             | 49         | 1                              | 46         | Tendré que levantarme una hora más temprano para hacer ejercicio 3 veces a la semana (las 5 en lugar de las 6).   |
| Otros (agregar)                              |                               |            |                                |            |   |
| Diplomado (12 horas/semana)                  | 0                             | 0          | 1                              | 14         | Dedicaré 14 horas a la semana.<br>10 horas de lunes a viernes de las 21 a las 23 horas antes de ir a dormir.<br>3 horas el sábado en la mañana de 8 a 11 horas.<br>1 hora el domingo por la noche de las 20 a las 21 horas. |
| Total = 168 horas (24 x 7 días de la semana) |                               | <b>168</b> |                                | <b>168</b> |   |

## CAPÍTULO 11. LA EXPERIENCIA DE LA ESTRATEGIA DE PROFESIONALIZACIÓN PARA SERVIDORES PÚBLICOS DE PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA Y DELINCUENCIA

*Micaela Guzmán Jiménez, Rosa Lilia García Kavanagh*

entretenimiento (lectura, ver televisión), deportes, dormir, otros, se agrega las 12 horas para el diplomado. Se identifican cuales son los roles antes de iniciar el Diplomado.

Paso 2. Prioridad se asigna una calificación simple a cada rol (1 alta, 2 mediana y 3 baja prioridad).

Paso 3. Tiempo se determina qué cantidad de tiempo se invierte para cada rol a la semana (tiene 168 horas). Se identifican cuales son los roles ahora que se estudia el diplomado.

Paso 4. Prioridad se reasigna la prioridad y el tiempo que se va a dedicar a cada actividad (Incluir el rol como estudiante virtual).

Paso 5. Tiempo se reasigna la cantidad de tiempo que se invertirá para cada rol a la semana, tomando en cuenta que se dedicará catorce horas al diplomado.

Paso 6. ¿cómo se logrará?, anotar una explicación de cómo se piensa lograr estos cambios, incluye en qué horarios se contempla estudiar durante la semana, para adquirir el hábito de los estudios virtuales se requiere respetar los horarios y cumplir con los propósitos así más adelante se podrán hacer cambios o concesiones con mayor facilidad.

La planeación del tiempo es fundamental para el logro de un aprendizaje a distancia porque los procesos son mayoritariamente asincrónicos, no es la enseñanza tradicional presencial, en esta modalidad no es necesario que profesores y alumnos coincidan en el tiempo, lo importante es realizar las lecturas, ejercicios, el cumplimiento de las actividades, evaluaciones y entrega de los

productos en tiempo, forma, ajustando las necesidades y roles identificados para concluir el diplomado.

Otro tema relevante fue la prevención de las violencias que se presenta desde las diferentes ópticas, identificando que no existe una violencia, son varias violencias con interpretaciones diversas, múltiples manifestaciones, plural, diferentes formas y significados, por lo que la prevención y atención tiene que ser integral, observando todos los componentes y dimensiones que intervienen.

El tema de la violencia de género que se ejerce en contra de las personas por el simple hecho de ser mujer u hombre. Partiendo del concepto de género que se refiere a los atributos sociales y las oportunidades asociadas a ser hombre o mujer, y las relaciones entre mujeres y hombres, niñas y niños. Estos atributos, oportunidades y relaciones se establecen y se aprenden en la sociedad, son específicos al contexto o tiempo, y pueden cambiar (Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres -CONAVIN, 2016)

En específico la violencia de género en contra las Mujeres es cualquier acción u omisión, basada en su género, que les cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte tanto en el ámbito privado como en el público según la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV. 2007)

En resumen, se puede considerar que el abordaje para contribuir a disminuir las violencias e incrementar la seguridad ciudadana es mediante acciones integrales de prevención y atención orientadas a la persona y a la colectividad.

## CAPÍTULO 11. LA EXPERIENCIA DE LA ESTRATEGIA DE PROFESIONALIZACIÓN PARA SERVIDORES PÚBLICOS DE PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA Y DELINCUENCIA

*Micaela Guzmán Jiménez, Rosa Lilia García Kavanagh*

### Persona

- Con el fortalecimiento de las habilidades, capacidades y competencias para la vida, mediante procesos de desarrollo humano, promoción artística, cultural, deportiva y recreativa.
- Habilidades para la vida consideradas por la Organización Mundial de la Salud (OMS)
  1. Autoconocimiento.
  2. Empatía.
  3. Comunicación asertiva.
  4. Relaciones interpersonales.
  5. Toma de decisiones.
  6. Solución de problemas y conflictos.
  7. Pensamiento creativo.
  8. Pensamiento crítico.
  9. Manejo de emociones y sentimientos.
  10. Manejo de tensiones y estrés.
- Educación obligatoria, gratuita y laica, incentivando la participación de las niñas y mujeres en las actividades científicas.
- Protección a la salud por los gobiernos y empresas.
- Prevención de las adicciones (comida en exceso, alcohol, tabaco, estupefacientes, etc)
- Creación de fuentes de empleo dignas.

### Colectividad

- Con acciones de sensibilización, información, capacitación, adiestramientos, proyectos e intervenciones locales, municipales, regionales, estatales y nacionales sobre la prevención de las violencias y la seguridad ciudadana.

- Reconocimiento y difusión de Leyes, normativas y reglas de prevención de la violencia y atención del delito.
- Reconocimiento y atención de situaciones y problemas de riesgo en las comunidades que se relacionen con la seguridad ciudadana y las violencias.
- Fortalecimiento de las instituciones en los temas de violencias y seguridad ciudadana.
- Recuperación y fortalecimiento de los espacios públicos (cohesión social).
- Creación y difusión de redes de apoyo y ayuda permanentes para la ciudadanía.
- Prevención y atención de la violencia digital.
- Prevención y atención de la violencia feminicida.

Otro aspecto importante en el desarrollo del diplomado fue contar en todo momento con la asesoría y apoyo del personal directivo y de la coordinación de tutores de la *Fundación Slim*, quienes además del manejo experto del proceso didáctico y tecnológico, comparten documentos técnicos académicos y científicos sobre los módulos e incorporaron espacios de diálogo con otros tutores y peritos en los diferentes temas de seguridad y prevención de las violencias.

## 7. CONCLUSIONES

El diplomado fue un cúmulo de experiencias, de aprendizajes, convivencias, aplicación y práctica de herramientas y conocimientos para entender que la seguridad y las violencias se pueden comprender en sus diferentes contextos y la seguridad ciudadana. Se centra en las personas, tomando en cuenta la dignidad humana, sus derechos humanos, políticos, sociales, la salud, un empleo digno, el ejercicio, la práctica efectiva de

## CAPÍTULO 11. LA EXPERIENCIA DE LA ESTRATEGIA DE PROFESIONALIZACIÓN PARA SERVIDORES PÚBLICOS DE PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA Y DELINCUENCIA

*Micaela Guzmán Jiménez, Rosa Lilia García Kavanagh*

sus derechos, las condiciones de pobreza que persiste y se incrementa, la transformación del cambio climático, los cambios de paradigma que debemos entender para mejorar, reflexionar sobre la perspectiva de género y el incremento de violencia contra las mujeres y feminicidios. Es necesario ser parte del cambio, es nuestra responsabilidad y compromiso para poder vivir en paz.

En el desarrollo del diplomado se logró que los estudiantes en su carácter de directivos u operativos integraran proyectos de intervención locales, comunitarios y regionales que abordaron los diferentes ámbitos de la prevención de las violencias, los problemas y causas del delito, con las herramientas proporcionadas se observa el cambio en la inercia institucional porque se incluye un enfoque participativo activo de la ciudadanía, con el acompañamiento efectivo de las instancias de gobierno. Los proyectos dirigen la mirada hacia la transformación de los espacios, del entorno, identifican los problemas que se pueden atender para disminuir y evitar que ocurran los delitos, se promueve la formación/adiestramiento en actividades productivas. Se incluyen temas sobre desarrollo humano, estilos de comportamiento y manejo de conflictos integrando a personas de todas las edades e involucrando a los grupos organizados para entender, atender y mantener la seguridad ciudadana, prevención de las violencias, los espacios saludables y paz social.

### FUENTES CONSULTADAS

Documentos del Diplomado en línea Prevención de las violencias y fortalecimiento de la seguridad ciudadana:

Fundación Carlos Slim. (2017) Manual del Tutor. Plataforma del Diplomado en línea Prevención de

las violencias y fortalecimiento de la seguridad ciudadana. <https://fundacioncarlosslim.org/vive-mas-seguro-ofrece-el-diplomado-prevencion-de-las-violencias-y-fortalecimiento-de-la-seguridad-ciudadana/>

Fundación Carlos Slim. (2017) Manual del Estudiante. Plataforma del Diplomado en línea Prevención de las violencias y fortalecimiento de la seguridad ciudadana. <https://fundacioncarlosslim.org/vive-mas-seguro-ofrece-el-diplomado-prevencion-de-las-violencias-y-fortalecimiento-de-la-seguridad-ciudadana/>

Fundación Carlos Slim. (2017) Calendario y temario. Plataforma del Diplomado en línea Prevención de las violencias y fortalecimiento de la seguridad ciudadana. <https://fundacioncarlosslim.org/vive-mas-seguro-ofrece-el-diplomado-prevencion-de-las-violencias-y-fortalecimiento-de-la-seguridad-ciudadana/>

Fundación Carlos Slim. (2017) Contenido de los módulos. Plataforma del Diplomado en línea Prevención de las violencias y fortalecimiento de la seguridad ciudadana. <https://fundacioncarlosslim.org/vive-mas-seguro-ofrece-el-diplomado-prevencion-de-las-violencias-y-fortalecimiento-de-la-seguridad-ciudadana/>

Fundación Carlos Slim. (2017) Videos. Plataforma del Diplomado en línea Prevención de las violencias y fortalecimiento de la seguridad ciudadana. <https://fundacioncarlosslim.org/vive-mas-seguro-ofrece-el-diplomado-prevencion-de-las-violencias-y-fortalecimiento-de-la-seguridad-ciudadana/>

## CAPÍTULO 11. LA EXPERIENCIA DE LA ESTRATEGIA DE PROFESIONALIZACIÓN PARA SERVIDORES PÚBLICOS DE PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA Y DELINCUENCIA

*Micaela Guzmán Jiménez, Rosa Lilia García Kavanagh*

Fundación Carlos Slim. (2017) Presentaciones de instructores y expertos de los temas del Diplomado en línea Prevención de las violencias y fortalecimiento de la seguridad ciudadana. <https://fundacioncarlosslim.org/vive-mas-seguro-ofrece-el-diplomado-prevencion-de-las-violencias-y-fortalecimiento-de-la-seguridad-ciudadana/>

# Otros títulos disponibles en editorial Transdigital



[doi.org/10.56162/transdigitalb3](https://doi.org/10.56162/transdigitalb3)



[doi.org/10.56162/transdigitalb4](https://doi.org/10.56162/transdigitalb4)



[doi.org/10.56162/transdigitalb2](https://doi.org/10.56162/transdigitalb2)



[doi.org/10.56162/transdigitalb1](https://doi.org/10.56162/transdigitalb1)

# Transdigital

EN LA FRONTERA  
DEL CONOCIMIENTO



## Transdigital

Transdigital es una iniciativa de la Sociedad de Investigación sobre Estudios Digitales S. C.  
Conoce todos los detalles en:  
[www.transdigital.mx](http://www.transdigital.mx)

## Transdigital

revista científica

Transdigital es una revista electrónica científica indizada que evalúa los textos con el sistema de pares de doble ciego. Recibe Artículos de investigación y Ensayos científicos. Opera con el modelo de "Publicación continua", de manera que se reciben textos durante todo el año.  
Conoce todos los detalles en:  
[www.revista-transdigital.org](http://www.revista-transdigital.org)

## Transdigital

congreso virtual

El Congreso Virtual Transdigital es un evento académico que se realiza de manera totalmente virtual cada año. Existe dos modalidades de participación: ponentes y asistentes. Las personas interesadas en ser ponentes en el Congreso Virtual Transdigital pueden enviar textos en español o inglés y, tras la evaluación con el sistema de pares de doble ciego, esos textos podrían ser publicados en un libro de carácter científico con ISBN.  
Conoce todos los detalles en:  
[www.congreso-transdigital.org](http://www.congreso-transdigital.org)

## Transdigital

editorial electrónica

La Editorial Transdigital publica libros de carácter científico y académico. Se pueden publicar tesis de posgrado, una vez que han sido sometidas al sistema de evaluación de pares de doble ciego.  
Conoce los detalles en:  
[www.editorial-transdigital.org](http://www.editorial-transdigital.org)



<https://www.linkedin.com/company/transdigital-mx/>



<https://twitter.com/TransdigitalMx>



<https://www.facebook.com/transdigital.mx/>



<https://www.instagram.com/transdigital.mx>



<https://www.youtube.com/channel/UCwfUxgSfkXyiYOQbHObmZ6g>



<https://wa.me/message/PFGE567UBNMOE1>