Libro completo en https://tinyurl.com/4vvjexwm
2025. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas,
https://www.juridicas.unam.mx/
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
DOI: https://doi.org/10.22201/iij.9786075872117e.2025.c7

TERCERA PARTE

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

EL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

José Antonio CABALLERO

SUMARIO: I. *El origen del Sistema Nacional de Seguridad Pública.* II. *El SNSP en la actualidad. Las atribuciones y la operación*. III. *Conclusiones.*

La reforma constitucional publicada el 31 de diciembre de 1994 estableció una base para el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Incluyó en el artículo 21 dos párrafos que reconocen que la seguridad pública corresponde tanto a la Federación como a los estados y a los municipios, y que, a través de este sistema, éstos tienen la obligación de coordinarse para cumplir con esa tarea. En ese mismo decreto se modificó la fracción XXIII del artículo 73 para facultar al Congreso de la Unión y poder expedir leyes que establecieran las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios en materia de seguridad pública.[1] De acuerdo con la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la misión principal del Sistema era facilitar los procesos de coordinación entre las autoridades de los tres niveles de gobierno —federal, estatal y municipal— en las tareas de seguridad pública. A partir de entonces, el SNSP ha sufrido una serie de transformaciones que lo han fortalecido considerablemente. A la par, se ha reformado el artículo 21 constitucional para establecer atribuciones expresas al SNSP. En la actualidad, cumple con diversas funciones, que lo convierten en una especie de órgano regulador de muchas actividades de la seguridad pública en el país.

A pesar de ello, cerca de treinta años después de su creación, el SNSP parece estar lejos de haberse consolidado, y dista mucho de ser una instancia eficaz en el cumplimiento de las funciones que le otorgan tanto la Cons-

[1] Cuando el texto constitucional habla de coordinación, se refiere a la posibilidad de que los tres niveles —federal, estatal y municipal— colaboren en funciones específicas que les competen. Hay muchos mecanismos para articular la coordinación. Existen instancias cuya función es precisamente propiciar y facilitarla como el SNSP. En otros casos, las partes optan por suscribir convenios.

titución como la ley que lo regula. Evidentemente, existen muchas razones para explicar su limitada eficacia. La primera es que, esencialmente, es un mecanismo incrustado en la administración pública federal, y su funcionamiento está estrechamente alineado al del Ejecutivo Federal. Esto ha hecho que la participación de las entidades federativas y de los municipios en el seno del Sistema tienda a ser más testimonial que propositiva, y que lo observan más como un instrumento que distribuye recursos federales para la seguridad pública y genera cierta regulación, que como una instancia efectiva de coordinación. Una segunda explicación tiene que ver con sus liderazgos; su secretaría ejecutiva y sus direcciones generales no siempre han estado dirigidas por los perfiles más competentes en la materia. En otros casos, los perfiles son rápidamente opacados por otras áreas de la seguridad pública del gobierno federal o por la intervención de las fuerzas armadas. Así, el SNSP se percibe débil tanto al interior del gobierno federal como en los gobiernos de las entidades federativas y en los municipios.

En las líneas siguientes, se presentan algunas consideraciones para documentar ciertas debilidades del SNSP e identificar aquellas áreas de oportunidad que incidan en mejorar sus resultados. Para ello, a) se hace un recuento de su origen y de los principales cambios padecidos desde entonces hasta la actualidad; b) un análisis de las atribuciones con las que cuenta; c) la exposición de algunas cuestiones operativas; d) los resultados de las labores realizadas, y los detalles de las áreas donde es necesario fortalecer su presencia. Por último, se mencionan aquellas razones que pudieran incidir para mejorar la operación del SNSP.

I. El origen del Sistema Nacional de Seguridad Pública

El SNSP fue creado con la entrada en vigor de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en diciembre de 1995.[2] El artículo 2o. de dicho ordenamiento disponía que el Sistema se integraba con las instancias, los instrumentos, las políticas, los servicios y las acciones que dicha ley preveía, y que eran tendientes a cumplir con los objetivos y fines de la seguridad pública.[3] El artículo 3o., a su vez,

[2] Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *DOF* del 11 de diciembre de 1995.

[3] En aquel entonces, el cuarto párrafo del artículo 21 constitucional únicamente establecía el principio de concurrencia en relación con la seguridad pública: "La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en

indicaba los fines y el ámbito de la seguridad pública, y señalaba la forma en la que el Estado debía generarla:

> Conforme al artículo 21 constitucional y para efectos de esta ley, la seguridad pública es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.
>
> Las autoridades competentes alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor.
>
> El Estado combatirá las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales y desarrollará políticas, programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan al respeto a la legalidad.
>
> La función de la seguridad pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia , por conducto de las autoridades de policía preventiva, del Ministerio Público, de los tribunales, de las responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de las encargadas de protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país, así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones, deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta ley.

En su versión inicial, el SNSP se caracterizaba por ser una instancia de coordinación entre los tres órdenes del país (federal, estatal y municipal, incluido el entonces Distrito Federal). La ley entendía a las actividades de coordinación como la suscripción de convenios entre autoridades de distintos órdenes para organizar la forma en la que las instancias de seguridad darían cumplimiento a sus funciones, en aquellos casos en donde existieran competencias concurrentes.[4] De esta manera, la ley, *grosso modo*, establecía dos formas generales de coordinación: la primera, a través de convenios que permitieran organizar el trabajo de las instancias de seguridad pública con actividades que les resultaran concurrentes, y la segunda mediante la participación de los cinco órdenes en el SNSP y la celebración de acuerdos.

En 2008 se volvió a reformar el artículo 21 constitucional. En esa ocasión, se establecieron funciones sustantivas específicas para el SNSP y se introdujo una nueva definición del ámbito de la seguridad pública que modifica la que estaba en la ley de 1995:

---

las respectivas competencias que esta Constitución señala". Más adelante veremos cómo la distribución de competencias es altamente problemática en esta materia.

[4] Artículo 4o. Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

> La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala.[5]

La nueva definición opta por caracterizar a la seguridad pública desde la identificación de funciones muy concretas: prevención de los delitos, investigación y persecución de los delitos y sanciones administrativas. A pesar de ello, el texto constitucional no define con claridad un esquema de distribución de competencias entre las autoridades responsables de la seguridad pública.[6]

Por lo que respecta a las atribuciones del SNSP, la reforma de 2008 estableció en el párrafo décimo del artículo 21 que le correspondía a) conformar bases mínimas para la regulación de la carrera policial, b) los sistemas de información sobre seguridad pública, c) las políticas públicas en materia de prevención del delito, d) la participación de la comunidad en la evaluación de las políticas de prevención, y e) la distribución de fondos federales para la seguridad pública.

Los cambios constitucionales vinieron acompañados de una nueva ley,[7] que desarrolló los elementos del Sistema y estableció áreas concretas en donde se realizarían las acciones de coordinación. El mecanismo empleado para ordenar esas acciones consistió en establecer un consejo general, una serie de conferencias temáticas, así como consejos locales y regionales. Así, se creó una conferencia de fiscales, una de secretarios de seguridad pública estatales, una de seguridad pública municipal y otra de centros de reclusión. Todos estos, encabezados por funcionarios federales de distintos niveles. Este mecanismo ha permanecido vigente, salvo algunas reformas puntuales, entre las que destacan las de 2016[8] y las de 2019.[9]

---

[5] Noveno párrafo del artículo 21 constitucional, establecido por el decreto publicado en el *DOF* el 18 de junio de 2008.

[6] En efecto, el texto del artículo 21 refiere que las competencias se definirán en los términos que la propia Constitución lo establezca. No obstante, la fracción XXIII del artículo 73 no explicita este detalle. Por el contrario, reenvía la cuestión al artículo 21. El inciso h), de la fracción III, del artículo 115 establece algunas competencias originarias para los municipios, pero remite al artículo 21 para la determinación de las demás competencias. En realidad, la tarea no es sencilla. Líneas abajo se aborda este punto.

[7] Publicada en el *DOF* el 2 de enero de 2009.

[8] Decreto publicado el 17 de junio de 2016. Se ajusta la ley con motivo de la entrada en vigor del nuevo sistema de justicia penal.

[9] Decreto publicado el 27 de mayo de 2019. Se introducen múltiples modificaciones entre las que destacan las modificaciones para fortalecer el Sistema Nacional de Información en Seguridad Pública.

El recuento del origen y los cambios del SNSP nos permiten identificar el desarrollo de una herramienta constitucional dotada de buenas capacidades para influir en la planeación y conducción de las políticas de seguridad pública en el país. Su estructura es compleja dados sus alcances sustantivos y territoriales (cuerpos de seguridad pública federales, treinta y dos cuerpos de seguridad pública estatales y un número indeterminado de cuerpos municipales). Desde sus orígenes, la operación del SNSP se articuló sobre su Secretariado Ejecutivo y los encargados de sus áreas operativas (información, certificación y prevención del delito); todos ellos designados por el presidente de la República. En cuanto a sus órganos de coordinación, el Consejo General de Seguridad Pública es presidido por el presidente de la República, y, en sus ausencias, por la persona que ocupe la Secretaría de Gobernación. En el caso de las conferencias, están siempre presididas por el funcionario federal de mayor rango en la materia. Así, la de Procuración de Justicia la preside el fiscal general de la República; la de secretarios de Seguridad Pública, por la persona que ocupe la secretaría del ramo en el gobierno federal; la del sistema penitenciario, por la persona designada por la titular de la Secretaría de Seguridad Pública federal (hoy Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana). La única excepción al control central del gobierno federal es la Conferencia de Seguridad Pública Municipal; en este caso, los presidentes municipales eligen a su presidente.

II. El SNSP en la actualidad. Las atribuciones y la operación

Desde el punto de vista constitucional, la seguridad pública en México se encuentra regulada por los artículos 18, 21, 69, 73, fracciones XXIII y XXIII bis; 76, fracciones IV y XI, y 115, fracción III, inciso h). Lo primero que hay que destacar es que la seguridad pública, definida en términos del artículo 21, párrafo noveno, es una función que le compete tanto a la Federación como a los estados y a los municipios. El propio párrafo noveno señala que las competencias en materia de seguridad pública serán definidas por la propia Constitución. Sin embargo, el texto constitucional es vago al respecto. La fracción XXIII del artículo 73 señala que compete al Congreso de la Unión expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios en materia de seguridad pública, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 constitucional. Es decir, el texto del artículo 73, XXIII, reenvía al numeral 21, y éste, a su vez, reenvía al texto de toda la Constitución. El inciso h) de la fracción III del artículo 115 proporciona una orientación sobre el tema, pero es limitada. Dicho texto

señala que a los municipios compete la seguridad pública, en los términos del artículo 21, policía preventiva municipal y tránsito. Así, vuelve a reenviar al artículo 21, pero introduce las nociones de policía preventiva municipal y tránsito. Los artículos 69 y 76, fracción XI, por su parte, se refieren a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, y atribuyen su diseño y ejecución al presidente de la República.

Pero, al margen del desorden constitucional, es necesario problematizar un poco la cuestión y apuntar hacia algunas conclusiones operativas. Dada la naturaleza de la seguridad pública, es fundamental reconocer que estamos ante una función que es típicamente concurrente; es decir, cualquier autoridad de policía tiene el deber de actuar cuando observa que se está cometiendo un delito o es necesario asistir a una persona; en consecuencia, no existe una cuestión de competencias estrictas, sino que se impone el deber de proteger a las personas, y ahí radica la justificación de la intervención de la autoridad; pero esta concurrencia puede limitarse por otro tipo de circunstancias, que en el caso de los municipios, la función de tránsito les corresponde a las policías municipales, y excluye tanto a las policías estatales como a la federal (Guardia Nacional). Esta asistencia también pudiera limitarse en la investigación y persecución de delitos, ya sean federales o estatales. Aquí aplicaría la regla del artículo 124 constitucional. En consecuencia, se puede sostener que, salvada la flagrancia, a las policías les corresponde prevenir, investigar y perseguir los delitos del orden al que pertenecen, se entiende entonces por qué el texto constitucional y la ley de seguridad pública refieren continuamente la expresión "coordinación", que destaca la necesidad de que los diversos cuerpos policiales del país —federales, estatales y municipales— interactúen a lo largo de todo el territorio federal y colaboren para maximizar sus capacidades en beneficio de la seguridad pública. El siguiente criterio de la SCJN explica esta cuestión:

> SEGURIDAD PÚBLICA. DEBEN GENERARSE PROCESOS O PROTOCOLOS DE POLICÍA CON BASES COMUNES PARA TODAS LAS CORPORACIONES, A FIN DE NO ENTORPECER LAS COLABORACIONES CONJUNTAS. Dado que la función de seguridad pública es concurrente entre los tres órdenes de gobierno, en términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cada orden jurídico puede organizar y efectuar sus tareas en la materia conforme a sus criterios. Sin embargo, precisamente por tratarse de una función pública ejercida de este modo, para ser efectiva debe realizarse coordinadamente a fin de que los objetivos comunes de seguridad pública se cumplan. En ese sentido, los operativos y formas de operación y reacción de la policía no deben quedar sujetos a las coyunturas de cada momento y circunstancias en que se hace necesario que accione o reaccione la policía,

> particularmente cuando más de un cuerpo policial debe entrar en acción, a riesgo de hacer ineficaz el trabajo. De ahí que los procesos de actos y operativos de policía, que deben ser estandarizados a través de protocolos, deban procurar elementos comunes en la transversalidad. Esto es, deben generarse procesos o protocolos con bases similares para todas las corporaciones, para que cuando se vean en situación de colaborar conjuntamente su labor no se entorpezca por falta de coordinación o porque cada una maneje distintas formas de reaccionar ante los mismos hechos.[10]

Otro aspecto que debe considerarse es que el tercer párrafo del artículo 69 atribuye al presidente de la República diseñar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública y rendir cuentas sobre su ejecución, lo que quiere decir que en el diseño constitucional vigente, el presidente de la República es la cabeza responsable de la seguridad pública en el país. Sin embargo, el texto constitucional no resuelve con claridad la forma en la que el mandatario puede encabezar la ejecución de esa estrategia, ya que a la luz de los tres órdenes de gobierno puede controlar a las fuerzas federales, pero no tiene esa misma capacidad sobre las fuerzas locales y municipales.[11]

La respuesta parece estar en el SNSP, y podría sostenerse que la función del presidente, al diseñar y ejecutar la Estrategia Nacional, considera al Sistema como la herramienta para alinear la acción de todas las policías del país en la labor de garantizar la seguridad pública en los términos establecidos por la Estrategia. Para ello, el texto constitucional otorga atribuciones explícitas al SNSP y faculta al Congreso de la Unión para legislar, expidiendo las bases de coordinación en la materia, y establece el deber de coordinación de todas las policías y las obliga a conformar el SNSP. Las facultades del SNSP, que fueron señaladas, a propósito de la reforma constitucional de 2008, fueron ligeramente modificadas en 2019 para fortalecer sus capacidades en la integración del Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública.

La Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública desarrolla las atribuciones del SNSP y establece algunos lineamientos para la distribución de competencias entre las diversas autoridades del país. Conviene destacar que la ley amplía las funciones de coordinación del SNSP para extender sus atribuciones de las policías hacia las fiscalías y los centros de reclusión; incluso, contiene disposiciones que involucran a los poderes judiciales del país.[12] De

---

[10] Registro digital: 163000, Novena Época, Tesis: P. LXXI/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXXIII, enero de 2011, p. 57.

[11] La única excepción está en el artículo 115 constitucional, que permite al presidente tomar el control de la policía municipal del lugar en que resida.

[12] Los tribunales no realizan funciones de seguridad pública. En realidad, fiscalizan las funciones del aparto del Estado encargado de la seguridad pública y de la procuración de

igual manera, la ley extiende los alcances de la coordinación para establecer otras actividades sustantivas reguladas por el Sistema.[13] Al efecto, el artículo 7 establece lo siguiente:

> Artículo 7.- Conforme a las bases que establece el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Instituciones de Seguridad Pública de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, en el ámbito de su competencia y en los términos de esta Ley, deberán coordinarse para:
>
> I. Integrar el Sistema y cumplir con sus objetivos y fines;
>
> II. Formular políticas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, así como programas y estrategias, en materia de seguridad pública;
>
> III. Ejecutar, dar seguimiento y evaluar las políticas, estrategias y acciones, a través de las instancias previstas en esta ley;
>
> IV. Proponer, ejecutar y evaluar el Programa Nacional de Procuración de Justicia, el Programa Nacional de Seguridad Pública y demás instrumentos programáticos en la materia previstos en la Ley de Planeación;
>
> V. Distribuir a los integrantes del Sistema, actividades específicas para el cumplimiento de los fines de la Seguridad Pública;
>
> VI. Regular los procedimientos de selección, ingreso, formación, actualización, capacitación, permanencia, evaluación, reconocimiento, certificación y registro de los servidores públicos de las Instituciones de Seguridad Pública;
>
> VII. Regular los sistemas disciplinarios, así como de reconocimientos, estímulos y recompensas;
>
> VIII. Determinar criterios uniformes para la organización, operación y modernización tecnológica de las Instituciones de Seguridad Pública;
>
> IX. Generar, compartir, intercambiar, ingresar, almacenar y proveer información, archivos y contenidos a las Bases de Datos que integran el Sistema

justicia. Por ello, en principio, es problemático incluir a los poderes judiciales como partes del SNSP. Sin embargo, dada la potencial intervención de los poderes judiciales para revisar las actuaciones de las autoridades de seguridad pública, es necesario prever mecanismos de coordinación. Así, por ejemplo, el intercambio de información es una cuestión que puede facilitarse o entorpecerse en función de las capacidades de coordinación de las fiscalías con los poderes judiciales.

[13] La SCJN ha sido cautelosa en el tema del potencial del Congreso de la Unión para distribuir competencias en seguridad pública. Así, en la acción de inconstitucionalidad 132/2006, seguridad privada, restringió la atribución la Federación para regular seguridad privada en las entidades federativas. Sin embargo, en la acción de inconstitucionalidad 95/2019 y su acumulada 98/2019, sugiere lo siguiente: "…las entidades federativas no están facultadas para asignar supletoriedad a las leyes generales y mucho menos de leyes nacionales como en el caso acontece. En efecto, si bien el Congreso de la Unión está facultado para distribuir competencias y establecer en qué términos participará cada uno de los órdenes de gobierno en la materia, lo cierto es que a nivel local, resulta aplicable en primer lugar, la ley general y posteriormente las normas emitidas por los Congresos locales, en ejercicio de la competencia que aquélla les haya conferido", engrose, pp. 59 y 60.

Nacional de Información, de conformidad con lo dispuesto en la legislación en la materia. Tratándose de manejo de datos que provengan del Registro Nacional de Detenciones se atendrá a lo dispuesto en la Ley Nacional del Registro de Detenciones;

X. Realizar acciones y operativos conjuntos de las Instituciones de Seguridad Pública;

XI. Participar en la protección y vigilancia de las Instalaciones Estratégicas del país en los términos de esta ley y demás disposiciones aplicables;

XII. Garantizar que todos los centros de readaptación social, establecimientos penitenciarios o centros de internamiento para menores, federales o de las entidades federativas, cualquiera que sea su denominación, cuenten con equipos que permitan bloquear o anular de manera permanente las señales de telefonía celular, de radiocomunicación, o de transmisión de datos o imagen dentro del perímetro de los mismos;

XIII. Determinar la participación de la comunidad y de instituciones académicas en coadyuvancia de los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las Instituciones de Seguridad Pública, a través de mecanismos eficaces;

XIV. Implementar mecanismos de evaluación en la aplicación de los fondos de ayuda federal para la seguridad pública;

XV. Fortalecer los sistemas de seguridad social de los servidores públicos, sus familias y dependientes, e instrumentar los complementarios a éstos, y

XVI. Realizar las demás acciones que sean necesarias para incrementar la eficacia en el cumplimiento de los fines de la Seguridad Pública.

El listado anterior de atribuciones ofrece un mecanismo robusto para orientar las acciones de seguridad pública de todas las autoridades del país, incluso para que éstas rindan cuentas sobre su actuación. Sin embargo, detrás de esto es indispensable crear un aparato suficientemente sólido que permita ejecutar todas las tareas potenciales que tiene encomendadas. Esta cuestión la retomaremos más adelante con las instancias del SNSP.

Un aspecto adicional de la ley aparece en su artículo 39, que contiene un ejercicio para regular la concurrencia entre los tres niveles de gobierno.[14] En el apartado A se le atribuye a la Federación la facultad de plantear las políticas para el diseño y operación del servicio civil de carrera de las policías; esta tarea incluye capacitación y disciplina; asimismo, le otorga la facultad de operar el Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública. Lo que llama la

[14] En estricto sentido, la fracción XXIII del artículo 73 constitucional faculta al Congreso de la Unión para establecer bases de coordinación. El artículo 39, en comento, distribuye competencias. Esta postura del legislador federal pudiera ser cuestionable desde el punto de vista constitucional.

atención de estas atribuciones federales es que están constitucionalmente atribuidas al SNSP, y al menos en la concepción del legislador federal el Sistema aparece como una instancia federal.[15] El apartado B del artículo 39 establece atribuciones genéricas para los tres niveles de gobierno en materia de seguridad pública sin aportar desarrollos relevantes del texto constitucional.

A primera vista, la estructura constitucional y legal del SNSP describe un mecanismo robusto con diversas capacidades para articular las acciones nacionales en la materia. Para hacerlo, la ley organiza la operación del SNSP en diversas instancias; la principal es el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP); en segundo lugar, el Secretariado Ejecutivo, las conferencias y los consejos locales y regionales.

1. *El Consejo Nacional de Seguridad Pública*

El CNSP está integrado por el presidente de la República, cuatro secretarios de Estado federales (Gobernación, Defensa Nacional, Marina y Seguridad Pública),[16] el fiscal general de la República, los gobernadores de los estados y el secretario ejecutivo del SNSP. El artículo 14 de la ley otorga diecinueve atribuciones al CNSP, entre las que destacan: vigilar la distribución de recursos federales a las entidades y municipios y, en su caso, cancelar las ministraciones cuando se incumplan las disposiciones de la ley; también puede recomendar la remoción de titulares de instituciones de seguridad pública, así como evalúa el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas de seguridad pública.

El CNSP ha sostenido 48 sesiones ordinarias y cuatro extraordinarias entre el 7 de marzo de 1996 y el 22 de marzo de 2023. Con excepción de los acuerdos establecidos en la primera sesión, en prácticamente todos los demás se han tratado cuestiones relacionadas con el financiamiento de la seguridad pública en Federación, estados y municipios, así como la distribución de recursos federales,[17] con los criterios para su asignación y los parámetros

[15] Sobre esta cuestión volveré en la conclusión del presente capítulo.

[16] La presencia de los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina fue impugnada en la acción de inconstitucionalidad 1/96. En ese caso, la Suprema Corte determinó que su presencia no era violatoria de la Constitución.

[17] En la segunda sesión ordinaria del 4 de noviembre de 1996 se plantea por primera vez revisar el presupuesto de egresos de la Federación para aumentar la asignación de fondos federales a la seguridad pública. El 28 de enero de 1999 (sexta sesión ordinaria) se establecen los criterios de asignación de recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) de los estados y el Distrito Federal. Se autoriza la suscripción de convenios de coordinación para la transferencia de fondos de la Federación a las entidades federativas y se autoriza al

y lineamientos para su ejercicio. Así, parece que la principal función del SNSP ha sido la distribución de fondos federales y el primordial incentivo para gobernadores, presidentes municipales y demás funcionarios de esos niveles de gobierno para participar en el Sistema. Un buen ejemplo de ello es el acuerdo 112/01,[18] donde se exhorta a los integrantes del CNSP a que designen secretarios ejecutivos de tiempo completo en sus consejos estatales de seguridad pública; allí se sugiere que la participación en las actividades del SNSP se centra en asegurar la llegada de recursos, pero sin prestar suficiente atención a otras actividades sustantivas.

En realidad, el SNSP se ocupa de muchas otras cuestiones, con más o con menos éxito. El recuento de los acuerdos alcanzados en las 48 reuniones ordinarias y cuatro extraordinarias del CNSP nos presenta un proceso paulatino de su fortalecimiento, pero todavía lejos de su consolidación y su funcionamiento con todo el potencial constitucional que tiene.

Por ejemplo, en la sexta sesión del CNSP, celebrada en 1999, marcó un cambio en su dinámica, porque empezaron a diversificarse los temas, y a tratar cuestiones más sustantivas.[19] A partir de entonces, se empezaron a emitir los lineamientos y los parámetros que buscaban normalizar diversas actividades de la seguridad pública, y el CNSP empezó a adoptar acciones para la normalización tecnológica.[20]

En la séptima sesión aparece con claridad la palabra "coordinación".[21] Allí, se aprobó el acuerdo por el que se crean grupos de coordinación estatales (Acuerdo 79/99, 7a. sesión ordinaria), que tienen la encomienda de reunir a funcionarios federales, estatales y municipales para tratar periódicamente la agenda de la seguridad pública en la entidad. Posteriormente, el CNSP nuevamente exhorta a sus integrantes a celebrar acuerdos de colaboración de trabajo conjunto entre las entidades federativas y el Distrito Federal con la participación de la Secretaría de Seguridad Pública, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina y la Procuraduría General de la República para llevar a cabo operativos de participación coordinada, para

---

secretario ejecutivo del SNSP para que firme los anexos técnicos de los convenios y evalúe su cumplimiento.

[18] Décima sesión, 23 de julio de 2001.

[19] Breve recuento.

[20] Acuerdo 48/99, sexta sesión ordinaria. Se aprueba que las entidades federativas adquieran, administren y operen, el equipo y programas de cómputo que reúnan las mismas características técnicas y funciones operativas para ofrecer de manera eficiente a la comunidad, el Servicio Telefónico Nacional de Emergencia, bajo el indicativo nacional 066.

[21] Con esta referencia quiero expresar que se trata de la primera ocasión en que el CNSP busca tomar una decisión operativa concreta en relación con la coordinación operativa.

combatir el delito a nivel nacional.[22] Este exhorto tiene dos particularidades: una, que subraya las dificultades de coordinación; las autoridades de los tres niveles de gobierno no siempre confían en sus pares, y la movilidad en los cargos dificulta todavía más la continuidad, y la otra, que aparecen por primera vez las fuerzas armadas mencionadas en los acuerdos del CNSP.

Las acciones que buscaban la coordinación entre los tres órdenes de gobierno se retomaron años más tarde con un tema crítico: el narcomenudeo. El acuerdo 01/XX/06 propuso fortalecer las unidades mixtas de atención al narcomenudeo, y en las sesiones subsecuentes se etiquetó gasto para tal acción,[23] que eventualmente sería transferida a las entidades federativas.[24] Esa reforma marca muy bien las limitantes de los ejercicios de coordinación desde el SNSP.

En la novena sesión ordinaria aparece un acuerdo en donde se exhorta a las entidades federativas a concluir los compromisos establecidos en los convenios de coordinación de 1998, 1999 y 2000, así como a ejercer los recursos aún disponibles de los ejercicios fiscales correspondientes en un plazo no mayor a cinco meses (acuerdo 106/01, novena sesión ordinaria del CNSP). Este acuerdo pone de relieve las dificultades de las entidades federativas y las administraciones municipales para ejercer el presupuesto; esos problemas van desde las limitaciones administrativas hasta problemas muy concretos para ejercer recursos etiquetados que no necesariamente se ajustan a las necesidades de las instancias que los recibían.[25] En 2002 y en 2006, se reiteraron los exhortos para que las instancias ejercieran los recursos que les habían sido asignados.[26]

En la décima sesión del CNSP se plantea la formación del Registro Nacional de Seguridad Pública, que incluye altas y bajas de policías y agentes del Ministerio Público, huellas dactilares, padrón de vehículos y registro de vehículos robados, órdenes de aprehensión, registro de armamento, registro de procesados y sentenciados.[27] Este es el punto de partida de una de las etapas más importantes del SNSP; poco tiempo después, el CNSP exhortaba a

---

[22] Acuerdo 16/XI/02 Décima Primera Sesión 29 de enero de 2002.

[23] Acuerdos tomados en las sesiones XXI y XXII.

[24] Reforma publicada el 20 de agosto de 2009.

[25] Por ejemplo, se podían asignar fondos para la compra de cierto tipo de armas, pero no todos los municipios requerían de ese tipo de equipo. De esta manera, los presupuestos etiquetados no siempre son capaces de responder a las necesidades de todos los municipios y estados beneficiarios.

[26] Acuerdo 10/XI/02 gobiernos se comprometen a ejercer los recursos disponibles de los ejercicios 1998-2001 y Acuerdo 04/XX/06, ejercer presupuestos para cerrar ejercicios hasta 2005.

[27] Acuerdo 115/01, Décima Sesión.

sus integrantes para que abatieran el rezago en la transferencia de información al Sistema.[28] Con el paso del tiempo, veremos las dificultades que implica generar y operar un sistema estable de información sobre la seguridad pública y mecanismos de registro confiables y recurrentes.

El acuerdo en la décima segunda sesión del CNSP marca la necesidad de enfocar el trabajo en una serie de municipios denominados prioritarios; planteaba concentrar los esfuerzos en localidades muy concretas para tratar de maximizar resultados (Ciudad Juárez, Acapulco, Monterrey o Tijuana, por ejemplo). Este es el único acuerdo del CNSP que refleja esta cuestión; sin embargo, parece que no fue considerado por el Ejecutivo federal como la instancia idónea para tratar cuestiones críticas en periodos posteriores.

La actividad normativa del CNSP hacia los municipios empezó en 2002, con el acuerdo 07/XII/02, que integró un grupo de trabajo para conformar una ley sobre el tema de justicia cívica. El grupo de trabajo dio resultados un año después, cuando sometió a la consideración de gobernadores y jefe de gobierno del Distrito Federal, un proyecto de reformas sobre justicia cívica.[29] Años después, el CNSP aprobó un modelo homologado de justicia cívica, buen gobierno y cultura de la legalidad para los municipios de México.[30] Al año siguiente, se volvería a revisar el tema,[31] y en 2019 se aprobó el Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica.[32] El tema de justicia cívica y seguridad pública municipal ha logrado mantenerse en la atención del CNSP todos esos años; eso no sólo habla de la relevancia del tema, sino también de la complejidad para resolver los problemas que ahí se plantean desde el SNSP.

En 2002, el gobierno federal presentó al CNSP el Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006,[33] acto del gobierno considerado como unilateral. No obstante, al año siguiente se propuso que el CNSP fuera el espacio donde se construyera un Acuerdo Nacional de Seguridad Pública.[34] Posteriormente, el CNSP aprobó el "Acuerdo Nacional por un México Seguro" con diez acciones:[35] 1. Más recursos a seguridad pública; 2. Operativos conjuntos de combate a la delincuencia; 3. Recompensas para la deten-

[28] Acuerdo 2/XII/02.

[29] Acuerdo 03/XIV/03.

[30] Acuerdo 06/XL/16.

[31] Acuerdo 14/XLII/17. Modelo Homologado de Justicia Cívica, Buen Gobierno y Cultura de la Legalidad para los municipios de México.

[32] Acuerdo 03/XLIV/19. El documento que lo justifica destaca por tener una buena calidad en su diagnóstico y, en general, en su respaldo fáctico. Esto no es común en la documentación del SNSP.

[33] Acuerdo 14/XII/02.

[34] Acuerdo 2/XV/03.

[35] Acuerdo 03/XIX/05.

ción de delincuentes de alta peligrosidad; 4. Procedimientos para compartir información estratégica; 5. Depuración de corporaciones de seguridad pública y obligatoriedad de la carrera policial (Sedena propone lineamientos para su identidad y capacitación); 6. Depuración y control de empresas de seguridad privada; 7. Control sobre equipamiento y comercialización de vehículos blindados; 8. Bloqueo y control de llamadas provenientes de reclusorios; teléfonos de emergencia 066 y denuncia ciudadana 089, y 10. Participación ciudadana en la prevención del delito. Un año más tarde, el CNSP retoma el Acuerdo Nacional por un México Seguro y aprueba un plan para evaluarlo, fortalecer la coordinación y definir nuevas metas.[36]

La experiencia del Acuerdo Nacional de Seguridad Pública no se repetirá con la misma contundencia;[37] en los años siguientes, el CNSP recibiría, para su aprobación, documentos del gobierno federal que establecen las estrategias generales, las prioridades y los programas que se ejecutarán en el ámbito nacional.[38] Llama la atención que este tipo de documentos no se presentaran, para su discusión, en el seno del CNSP, sino que parecen tener un carácter más informativo. La intención de alinear esfuerzos es clara; la de discusión o perfeccionamiento de los contenidos no lo es. Tampoco parece haber claridad sobre los esquemas de seguimiento.

Los acuerdos del CNSP dan cuenta de estas discontinuidades. Por ejemplo, en 2007 el CNSP aprueba ejes estratégicos para el SNSP: 1. Formación y profesionalización; 2. Equipamiento; 3. Plataforma México; 4. Registro Vehicular; 5. Infraestructura para la seguridad pública; 6. Instancias de coordinación; 7. Combate al narcomenudeo; 8. Operativos conjuntos; 9. Participación de la comunidad; 10. Seguimiento y evaluación. Un año después, aprueba el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad.[39] El problema es que no parece haber contacto entre los ejes estratégicos y el acuerdo. En 2011, el CNSP vuelve a aprobar ejes estratégicos,[40] pero distintos a los aprobados en 2007, y no hay explicaciones que justifiquen los cambios o establezcan el cumplimiento de los objetivos planteados.

---

36 Acuerdo 06/XX/06.

37 Como excepción puede citarse el Acuerdo 08/XXI/07 que crea dos comisiones para desarrollar la estrategia general para el combate al crimen organizado.

38 Véase, por ejemplo: Acuerdo 03/XXXVIII/15. Programas con Prioridad Nacional.

39 Acuerdo 02/XXIII/08.

40 Acuerdo 10/XXXI/11. Ejes estratégicos. 1. Prevención social de la violencia, delincuencia y del delito; 2. Control de confianza. 3. Desarrollo institucional; 4. Fortalecimiento de la procuración de justicia; 5. Fortalecimiento de las instituciones judiciales; 6. Sistema penitenciario; 7. Sistema Nacional de Información en seguridad pública, y 8. Transparencia y rendición de cuentas.

El tema de la certificación y los controles de confianza en las corporaciones ocupadas en la seguridad pública apareció desde 1997.[41] En aquel entonces se planteó aplicar controles de confianza a mandos medios y superiores de las instituciones de seguridad pública. En 1999, el CNSP acordó continuar con los procesos de evaluación y certificación de las instituciones de seguridad pública.[42]

El año 2008 marcó un cambio importante para el funcionamiento del SNSP. A partir de ese año, los trabajos del SNSP no sólo se incrementaron, sino que empezaron a sustituir el consenso por un modelo mucho más normativo, y el gobierno federal inició una política orientada a obligar a todas las instituciones de seguridad pública del país a cumplir con los mandatos del SNSP. El mejor ejemplo de ello fue la aprobación del Modelo Nacional de Evaluación y Control de Confianza. Al margen de los éxitos y fracasos de este modelo,[43] lo que interesa destacar es que el SNSP se empleó como la plataforma para forzar a todas las corporaciones de seguridad pública del país a realizar controles de confianza a todo su personal operativo, y muy pronto el control de confianza se volvería uno de los principales objetivos de la política de seguridad pública en el país. En 2011, el CNSP aprobó el modelo nacional de evaluación de control de confianza;[44] en la sesión subsecuente, el CNSP instaba a sus integrantes a redoblar esfuerzos para realizar el control de confianza.[45] En 2015, el CNSP aprobó la expedición de certificados únicos policiales, que se obtendrían con la acreditación del control de confianza.[46] El año siguiente se expedirían los lineamientos del certificado único policial.[47] En 2017, se aprobó actualizar el modelo y el proceso de control de confianza;[48] sin embargo, las dificultades para ejecutar los trabajos se mantuvieron presentes. En 2019, fue necesario prorrogar el plazo de vigencia de

[41] Tercera sesión ordinaria de 26 de mayo de 1997.

[42] Acuerdo 38/99, sexta sesión ordinaria.

[43] El proyecto control de confianza pretende que todas las personas que desarrollen funciones sustantivas de seguridad pública en el país, pasen por controles de confianza. Tiene como herramienta principal el examen de las personas en el polígrafo. El objetivo de certificar a todos los integrantes de las fuerzas de seguridad pública es tan ambicioso que se han tenido que conceder muchas prórrogas a los tiempos de implementación. Hoy en día, más de diez años después de la primera propuesta de control de confianza general, es altamente probable que muchas corporaciones operen sin que sus integrantes hayan acreditado el control de confianza.

[44] Acuerdo 03/XXX/11.

[45] Acuerdo 08/XXXI/11.

[46] Acuerdo 13/XXXIX/15.

[47] Acuerdo 07/XL/16.

[48] Acuerdo 12/XLIII/17.

las evaluaciones de control de confianza, clara señal de que las evaluaciones de confianza no estaban tan extendidas.[49]

En paralelo a las acciones de certificación, en 2004 se empezó a poner mayor atención en el servicio civil de carrera de las policías; por ello, el CNSP acordó analizar una propuesta para establecer el Sistema Nacional de Carrera Policial.[50] Posteriormente, el Acuerdo 07/XXXVI/14 ordenó crear una comisión especial de desarrollo policial como instancia colegiada, reguladora y articuladora de los esfuerzos en la materia, estableciendo estándares profesionales mínimos, así como mecanismos de monitoreo y evaluación para medir avances periódicos; como resultado, se publicó la Estrategia Nacional de Desarrollo Policial.[51]

En 2007, por primera vez aparece una acción directamente relacionada con la participación de la sociedad civil en acciones para mejorar la seguridad pública. El CNSP acordó analizar las propuestas de México Unido contra la Delincuencia con diversas materias de la seguridad pública.[52] Un año después, muy probablemente como resultado de la presión de la sociedad civil organizada, los integrantes del CNSP se comprometieron a implementar la Estrategia Nacional contra el Secuestro.[53] También se habla de la participación de la sociedad civil en tareas de seguimiento, evaluación y supervisión del SNSP;[54] sin embargo, estas labores no parecen haber dejado mucha actividad sustantiva, y de la designación de personas que aparecen como observadores y evaluadores de las acciones del SNSP, pero no hay mayor noticia de su labor.

El impulso de los trabajos del SNSP ocurrió a partir de 2008, e impactó al área de información de la seguridad pública. La puesta en funcionamiento de la Plataforma México dio un nuevo impulso a los requerimientos de información nacional sobre la seguridad pública; sin embargo, esto no implicó un fortalecimiento del SNSP, sino de las bases de datos a cargo de la Secretaría de Seguridad Pública, toda vez que la Plataforma México estuvo alojada ahí. Así, los mecanismos del SNSP se emplearon para requerir a sus integrantes información, pero no con el fin de utilizar la instancia especializada del SNSP para tratarla.[55] En todo caso, los requerimientos de

---

49 Acuerdo 08/XLIV/19.

50 Acuerdo 02/XVII/04.

51 Acuerdo 03/XXXVII/14.

52 Acuerdo 10/XXI/07.

53 Acuerdo 03/XXIV/08.

54 Acuerdo 10/XXXIII/12 y Acuerdo 03/XXXIV/13.

55 Como vimos, la reforma constitucional de 2008 estableció que el SNSP contaría con un área de recopilación y procesamiento de información.

información se empezaron a hacer más frecuentes;[56] pero hubo que esperar algunos años para que las instancias del sistema se dieran cuenta de las dificultades de las entidades y municipios para cumplir con los requerimientos de información. En el Acuerdo 08/XXXVI/14, los integrantes del CNSP, en coordinación con el Centro Nacional de Información del Secretariado Ejecutivo, se comprometieron a consolidar las áreas de análisis y estadística de sus instituciones de seguridad pública en sintonía con el modelo de operación del programa con prioridad nacional: Sistema Nacional de Información, a partir de los siguientes elementos mínimos: 1) equipamiento, 2) sistemas y programas informáticos, 3) dotación y capacitación de recursos humanos, 4) estandarización de criterios y procesos de operación, 5) evaluación y verificación de las bases de datos, y 6) homologación de sistemas de información.

En 2009 aparece un ejercicio de evaluación del desempeño de las instituciones de seguridad pública. En el Acuerdo 07/XXVII/09 el CNSP encarga a su comisión permanente el desarrollo de un sistema de evaluación de las políticas y acciones de seguridad pública en el ámbito federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, que incluya indicadores. Un año después, aprobó el "Sistema de Evaluación de Políticas y Acciones de Seguridad Pública en los ámbitos federal, estatal, del Distrito Federal y municipal", e instruyó su implementación.

En 2010 empezó la discusión sobre el mando único, proyecto que partía de la idea de que los problemas de la falta de coordinación estaban en la diversidad de mandos. Para su solución se propuso establecer un mando único en cada estado que tuviera bajo su cargo a la policía estatal y a las policías municipales. El CNSP se pronunció a favor del mando único;[57] pero para implementar este proyecto se requería una reforma constitucional,[58] que no fue aprobada, y el CNSP instruyó a la secretaría ejecutiva del SNSP que propusiera un modelo de mando único armónico al texto constitucional;[59] sin embargo, este tema terminó por ser olvidado después de varios años de ires y venires.

---

[56] Acuerdo 02/XXXI/11, Acuerdo 04/XXXI/11 y, en particular, el Acuerdo 07/XXXII/12, que pide se cumplan con las metas previamente pactadas de intercambio de información de personas no localizadas. En ese mismo sentido, el Acuerdo 06/XXXII/12 sobre la necesidad de enviar información acerca de homicidios dolosos.

[57] Acuerdo 03/XXVIII/10. El Consejo Nacional de Seguridad Pública se pronuncia a favor de un modelo policial que cuente con 32 policías estatales, cada una con un mando único y confiable, y apoyado por la Policía Federal.

[58] El artículo 115 de la Constitución establece que los municipios pueden tener policías. Por ello, era necesario modificar el texto constitucional para incluir la figura del mando único. Esta reforma no logró concluir el proceso de reforma constitucional.

[59] Acuerdo 04/XXXVIII/14.

En 2011, el CNSP acordó el empleo generalizado del informe policial homologado.[60] Esta medida pretendía estandarizar la manera en que las policías informaban de su actuación y de las circunstancias en torno a la detención de personas y otros hechos relevantes para investigaciones criminales. Este proyecto de normalización jurídica generó muchos problemas para su implementación, sobre todo en el diseño del formato y en los estándares contenidos en su protocolo de aplicación. No obstante, el SNSP mantuvo la atención en el proyecto. El informe policial se ha revisado y modificado en 2016,[61] 2017,[62] y 2019,[63] y pese a sus complicaciones es un buen ejemplo de los éxitos del SNSP.

Otro importante ejemplo de coordinación para la normalización fue el caso de la homologación de los registros y reportes de incidencia delictiva. El acuerdo 09/XXXVII/14 establece que, para ello, se genere una nueva metodología con objeto de homologar la clasificación de los delitos a nivel nacional, la cual fue aprobada un año después.[64]

Asimismo, el CNSP aprobó un acuerdo para establecer un procedimiento para la incorporación de nuevos titulares de las instituciones de seguridad pública u homólogos en las entidades federativas. El objetivo era garantizar que las secretarías de seguridad pública u homólogas en las entidades federativas fueran dirigidas por personal confiable, profesional y altamente comprometido con la sociedad.[65] No están documentados los efectos de esta medida, pero dada su complejidad para implementar y las limitaciones para la libre designación de los mandos, es muy probable que haya tenido un empleo limitado.

Otro tema trascendente que tiene el CNSP es el del secuestro. En 2011, tres años después del anuncio de la Estrategia Nacional contra el Secuestro, se presentó el programa nacional para prevenir, perseguir y sancionar los delitos en materia de secuestro.[66] En la siguiente sesión del CNSP, se dispuso

---

60 Acuerdo 03/XXX/11.

61 Acuerdo 17/XL/16.

62 Acuerdo 11/XLII/17.

63 Acuerdo 05/XLIV/19.

64 Acuerdo 13/XXXVIII/15.

65 Acuerdo 07/XXXVIII/15. El procedimiento era el siguiente: 1. Propuesta de candidato por el titular del Poder Ejecutivo de la entidad federativa, quien además de cumplir los requisitos constitucionales, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública o aquéllos que se encuentren previstos en la legislación de las entidades federativas para ocupar el cargo, deberán: a. Cumplir el Perfil Homologado. b. Someterse al proceso de evaluación de control de confianza. c. Cursar un Programa Especial para Titulares de las Instituciones de Seguridad Pública y homólogos.

66 Acuerdo 07/XXX/11.

que las entidades debían conformar unidades especializadas en combate al secuestro,[67] y un año después pedía a sus integrantes consolidarlas a nivel nacional.[68] En 2021, el CNSP retomó el tema en cuestión y publicó el Programa Nacional Antisecuestro.[69] La reiteración del tema del secuestro, con sus diferentes modalidades, es una señal de problemas, más que de éxitos.

Los esfuerzos por dar consistencia y seguimiento a las tareas del SNSP tardaron en aparecer. La implementación de la reforma constitucional de 2008 y de la nueva ley del SNSP de 2009, así como el notorio fortalecimiento de la Secretaría de Seguridad Pública federal en el sexenio de Felipe Calderón, tuvieron marcados efectos sobre el Sistema. Por una parte, lo llevaron a mostrarse más como un mecanismo jerárquico que como una instancia de coordinación.[70] Por otra, aparecía como un apéndice de la Secretaría de Seguridad Pública. El efecto práctico fue que el SNSP, apoyado por la Secretaría, se mostró más activo en la imposición de sus políticas en todo el país. Un ejemplo es el caso de la integración de grupos de trabajo temáticos,[71] que no sólo debían discutir las temáticas asignadas, sino que también estaban obligados a rendir cuentas sobre su trabajo. En la sesión del CNSP posterior a la creación de los grupos de trabajo, se tuvieron por presentadas las metas y compromisos asumidos por las entidades federativas y los grupos de trabajos previamente referidos, y se instruyó al secretario ejecutivo del SNSP a dar seguimiento a los mismos periódicamente y difundir mensualmente los avances. Para tal efecto, el acuerdo incluía un anexo que establece metas y compromisos concretos.[72] Hasta ese entonces, los ejercicios de rendición de cuentas se limitaron a llamados a la colaboración, la entrega de información y la coordinación.[73] En años subsecuentes, la experiencia parece no haberse repetido.

En la trigésima tercera sesión del CNSP se acordó el traslado de los reos federales que estaban en centros de reclusión en las entidades a centros de reclusión federal.[74] Este es uno de los pocos acuerdos en donde el SNSP

---

67 Acuerdo 03/XXXI/11.

68 Acuerdo 02/XXXII/12.

69 Acuerdo 08/XLVII/21.

70 Si bien el lenguaje de los textos mantiene fraseos que parecen tener el consenso como punto de partida, el tono de los acuerdos se tornó mucho más impositivo. El mejor ejemplo de ello es la presión para implementar el control de confianza en todas las corporaciones del país.

71 Acuerdo 05/XXX/11. Los grupos fueron: a) Incidencia delictiva de alto impacto; b) Análisis presupuestal; c) Propuestas en materia de adicciones y lavado de dinero, y d) Registro biométrico de extranjeros que ingresen a México.

72 Acuerdo 07/XXXI/11.

73 Pendiente identificar sus resultados.

74 Acuerdo 08/XXXIII/12.

aparece como un mecanismo de colaboración entre iguales. Por lo general, los acuerdos están construidos sobre la idea de que las entidades federativas y los municipios son las partes obligadas. Es decir, la sensación de subordinación a la federación prevalece en la mayor parte de los acuerdos.

La prevención del delito y, en general, de la violencia, fue un tema que no ocupó la atención del CNSP por muchos años. En 2016, se empezó a trabajar en ello.[75] En la siguiente sesión del CNSP, se aprobaron acciones para la consolidación de la política pública en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia;[76] sin embargo, en esta materia no se ven ejercicios de evaluación, y la energía del SNSP parece enfocada solo a implementar.

A partir de 2016, el CNSP retomó los temas tecnológicos. El Acuerdo 03/XL/16 estableció el servicio homologado para la Atención de Llamadas de Emergencia 911, que sustituyó al modelo 066. En esa misma sesión se aprobó iniciar los trabajos para una norma técnica homologada a nivel nacional en las características, la tecnología, la infraestructura y los sistemas de los centros de control, comando, comunicación y cómputo. Un año después, se aprobó la norma.[77] En una sesión previa, se estableció la Red Nacional de Radiocomunicación,[78] donde la actividad del SNSP parece tener mejores resultados.

El año 2019 marcó un nuevo giro para la seguridad pública. La creación de la Guarida Nacional y la autorización constitucional, temporal, para que las fuerzas armadas realicen funciones de seguridad pública, lo que modificó por completo el contexto en el que se desempeñaba el SNSP. La lógica operativa de las fuerzas armadas suele ser jerárquica; esto implica que la colaboración no es entre iguales, sino que se traduce en el cumplimiento de órdenes estrictas. Así, un mecanismo de colaboración como el SNSP sustentado en la paridad no coincide con las formas preferidas por las fuerzas armadas. El efecto es que se redujeron el número de sesiones del CNSP; entre julio de 2019 y septiembre de 2023, se ha reunido en cinco ocasiones (cuatro ordinarias y una extraordinaria).

La administración del presidente López Obrador ha marcado un cambio en la política de seguridad pública, en donde el SNSP parece tener menos influencia en los procesos de toma de decisión y operación. Esto está probablemente muy relacionado con la presencia de las fuerzas armadas tanto en la organización de la Guardia Nacional como en las labores de seguridad pública, en lo general.

---

75 Acuerdo 05/XL/16.

76 Acuerdo 05/XLI/16.

77 Acuerdo 10/XLIII/17.

78 Acuerdo 10/XLII/17.

La reforma constitucional de 2019 también planteaba que las fuerzas armadas podrían realizar labores de seguridad pública por un periodo de cinco años. Durante este lapso, la Guardia Nacional y los cuerpos de seguridad estatales y municipales debían asumir la tarea de fortalecerse y consolidarse. Con la reforma publicada el 18 de noviembre de 2022 se aumentó ese plazo a nueve años; también se estableció un mecanismo para dar seguimiento al fortalecimiento de las policías estatales y municipales, lo que involucraba al SNSP. El artículo séptimo transitorio del decreto de reformas establecía que los poderes ejecutivos estatales debían presentar al CNSP un diagnóstico y un programa para el fortalecimiento del estado de fuerza y las capacidades institucionales de sus respectivos cuerpos policiales estatales y municipales. El CNSP ha tomado acuerdos en donde se recibe esta información en tres ocasiones,[79] pero todavía no hay claridad sobre la forma en la que esa información será utilizada.

Por lo demás, las tareas del CNSP han mantenido la atención en los temas que típicamente le han ocupado; por ejemplo, en 2019 aprobó los programas y subprogramas con prioridad nacional,[80] y en 2022 actualizó el listado de dichos programas.[81]

2. *El Secretariado Ejecutivo del SNSP*

El Secretariado Ejecutivo no solo es el brazo ejecutor del SNSP, sino que también es el principal motor para el funcionamiento del Sistema. La mayor parte de los acuerdos que pasan por el CNSP tienen su origen en el trabajo del Secretariado. Entre 1995 y el día de hoy, han pasado por ese cargo muchas personas; en los últimos cuatro años han ocupado el cargo Franco Gerardo Marcello Fabbri Vázquez, Leonel Cota Montaño, Ángel Pedraza López y Clara Luz Flores. La rotación, además del perfil de las personas que lo han ocupado, dificultan mucho su institucionalización.

Por otro lado, no debe olvidarse que la designación de la persona que ocupe este órgano operativo proviene del titular del Poder Ejecutivo. El efecto práctico es que se genera una especie de subordinación del Secretariado a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana federal.

Por lo que respecta a las áreas del SNSP, la ley establece tres: Centro Nacional de Información; Centro Nacional de Prevención del Delito y Par-

[79] Acuerdo 02/XLVI/20, Acuerdo 03/XLVII/21 y Acuerdo 02/XLVIII/22.
[80] Acuerdo 04/XLV/19.
[81] Acuerdo 06/XLVIII/22.

ticipación Ciudadana, y Centro Nacional de Certificación y Acreditación. El trabajo y los resultados de estas áreas han sido desiguales por muchas razones.

El Centro Nacional de Información ha logrado articular y estandarizar muchos criterios para el flujo de los datos. Si bien todavía puede presentar muchos avances en la sofisticación y en la complejidad de las tareas que potencialmente puede realizar, hasta el momento es una de las áreas más visibles del SNSP.

En el caso del Centro Nacional de Certificación y Acreditación encontramos un área con más complicaciones, dadas las tareas que tiene encomendadas. De acuerdo con la evaluación de control de confianza al personal del servicio profesional de carrera de las instituciones de seguridad pública (31 de julio de 2023), existen 41 centros de evaluación de confianza acreditados en el país. Esa misma evaluación señala que el 81% del personal de seguridad pública del país cuenta con un control de confianza aprobado y vigente. En ese tema, parece urgente revisar la conveniencia de mantener el esquema generalizado de controles de confianza. Hace más de diez años que se tomó la decisión del control de confianza como una medida aplicable a todas las policías del país en todos los niveles (mandos y personal operativo). No obstante, los resultados difícilmente muestran cambios sustantivos en temas de integridad, lo que muestra en casos como este, las deficiencias más claras del Sistema y su limitada capacidad para diseñar, ejecutar y corregir políticas públicas en el ámbito de la seguridad pública.

Por lo que respecta al Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, los resultados son todavía más discretos.[82] La misión de este centro es muy difícil de articular en el ámbito nacional, dadas las debilidades del propio SNSP, ya que debe buscar áreas de oportunidad para maximizar los efectos de sus capacidades. Sin embargo, esto no siempre ha podido ocurrir, debido a problemas internos de liderazgo, falta de continuidad en sus actividades o poco reconocimiento entre los integrantes del SNSP.

Un área del Secretariado Ejecutivo que no aparece en la ley del SNSP es el Registro Público de Vehículos (Repuve). La ley de este registro establece que el Repuve estará alojado en el SNSP.

---

[82] La página del Centro refleja trabajo muy general y poco actualizado. Véase *https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/prevencion-del-delito-y-participacion-ciudadana?sate=published* (fecha de consulta: septiembre de 2023).

3. *Conferencias nacionales y Consejos*

Las conferencias nacionales, más que ser herramientas del SNSP, parecen instrumentos completamente manejados por la Fiscalía General de la República o por la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana con una participación más bien discreta del Secretariado Ejecutivo. Las actividades de las conferencias están estrechamente ligadas a las agendas de los funcionarios federales que las presiden, aunque también dan espacio a temas propuestos por sus integrantes. Es difícil evaluar el impacto de sus trabajos, pero parece que es limitado.

Para ilustrar lo anterior, tomo los acuerdos de las últimas conferencias para cada especialidad. En el caso de las fiscalías, el 16 de junio de 2023 se celebró la XLVIII asamblea plenaria, donde se tomaron nueve acuerdos.[83] En el primero se incluyeron reacciones a la presentación de la secretaria de Seguridad y Protección Ciudadana federal sobre problemas con el uso del informe policial homologado. Se planteó crear un grupo de trabajo de seguimiento. En el segundo se aprobó un protocolo para la investigación de delitos de bajo impacto con base en el modelo nacional de policía y justicia cívica. En el tercer acuerdo se presentó un convenio de colaboración para el intercambio de información en materia de extinción de dominio. En el cuarto, se aprobó la elaboración de un *amicus curiae* a la Suprema Corte de Justicia, sobre los criterios que sugieren las fiscalías para la aplicación de la prisión preventiva oficiosa (propuesta del fiscal de Querétaro). En el quinto acuerdo se tomó conocimiento de los avances en la implementación del Sistema Estadístico Nacional de Procuración de Justicia. En el sexto, se dispone crear una mesa de trabajo para homologar, estandarizar y armonizar la metodología de medición de homicidios dolosos (propuesta del fiscal de Zacatecas). En el séptimo, se plantea homologar el tipo penal de feminicidio (propuesta de la fiscal de la Ciudad de México). En el octavo, se recibió una propuesta para revisar la suspensión condicional del proceso y se determinó circularla en todas las fiscalías (propuesta de fiscal de Puebla). En el noveno y último acuerdo se trataron asuntos generales.

En el caso de la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública, los acuerdos no aparecen publicados. La última conferencia tuvo lugar en San Luis Potosí el 19 de julio de 2023.[84] Aparentemente, el orden del

---

[83] En la asamblea previa (22 de diciembre de 2022) únicamente se tomó un acuerdo.

[84] Véase el video en *https://www.facebook.com/SecretariaGobernacion/videos/-envivo-conferencia-nacional-de-secretarias-y-secretarias-de-seguridad-pública/1666675666427095* (fecha de consulta: septiembre de 2023).

día únicamente incluyó tres discursos. La sesión inició con un mensaje de la secretaria de Seguridad y Protección Ciudadana con un mensaje de carácter político. Siguieron discursos del secretario de Marina y de la secretaria de Gobernación, también de contenido político. No parece que se hayan tocado temas de carácter técnico en la sesión.

Por lo que respecta a la Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal, no existe documentación de su funcionamiento que pueda consultarse en la página del SNSP; solo existe una mención de la toma de posesión de la nueva mesa directiva este año. Lo mismo ocurre con la conferencia nacional del sistema penitenciario.[85]

En el caso de los consejos regionales y locales, se trata de instancias que dependen en buena medida de las capacidades de los funcionarios federales, estatales y municipales que en ellos interactúan. Cabe mencionar que existe muy poca evidencia de su funcionamiento.

Los consejos locales documentan más sus actividades, pero en muchos casos la documentación revela que su labor sustantiva se limita a la exposición de cifras y de informes de actividades con poco contenido para la coordinación, y menos para la rendición de cuentas. De alguna manera, puede decirse que operan *pro forma*. Esto sugiere que los espacios de coordinación se encuentran en instancias que pueden replicar a este tipo de consejos, pero que simplemente no están formalizadas. Con la creciente presencia de las fuerzas armadas en el país, este tema se ha vuelto todavía más difícil de medir.

III. Conclusiones

La tarea del SNSP consiste en coordinar la labor de la Guardia Nacional, 32 cuerpos de policía estatal, más de 500 policías municipales, 33 sistemas de reinserción social, 33 fiscalías y la interacción con una diversidad de autoridades para temas de prevención de la violencia y el delito. Sus herramientas principales son el consenso y cierto control sobre la distribución de fondos federales. En primer lugar, conviene reconocer que las funciones del SNSP son tantas que terminan generando un cuello de botella. El aparato del Sistema no tiene capacidad para ejecutar todas las atribuciones que tiene asignadas. Incluso, en algunos casos, las atribuciones parecen ser poco viables para las instancias del SNSP. Un claro ejemplo de ello es la fracción X del artículo 7, que se refiere a realizar operativos conjuntos. Difícilmente podemos imagi-

[85] Sobre el tema penitenciario llama la atención que en la convocatoria para la certificación de los centros de justicia para las mujeres de integridad institucional el 31 de agosto de 2023 no se haga mención a la conferencia del sistema nacional penitenciario.

nar que la estructura del SNSP tenga capacidad para coordinar la ejecución de este tipo de tareas. Así, conviene empezar por identificar cuáles son las funciones que el SNSP puede cumplir con eficacia y cuáles no. La cuestión no es tan compleja, habida cuenta de la historia reciente del SNSP; los éxitos y fracasos del Sistema nos pueden ayudar a definir con mayor precisión sus capacidades.

Como hemos visto, el SNSP ha sido bastante eficaz en tareas de normalización de tecnología, protocolos de actuación y, en general, en lineamientos sobre la articulación y funciones de las policías.[86] En otras áreas, si bien cuenta con potencial, los resultados han sido menos positivos; tal es el caso del control de confianza o el de la distribución de recursos federales y la rendición de cuentas de los integrantes del SNSP. En el caso del control de confianza, creo que el problema está en el diseño y en los alcances de esta política. Llevamos años tropezando con las dificultades para estabilizar el control de confianza en el país, y a pesar de su amplio empleo el problema central que se pretendía resolver —integridad— no parece del todo resuelto. El aprendizaje es que el SNSP tiene problemas para ser crítico con sus propias acciones.

En el caso de la distribución de recursos federales, se trata de la actividad más importante del SNSP. Los problemas aquí tienen que ver con alinear los lineamientos que rigen los ejercicios, con las necesidades efectivas de los beneficiarios. De igual manera, el SNSP no parece estar muy involucrado en los procesos de fiscalización de ese gasto. Si bien, se puede argumentar que no le corresponde hacerlo directamente; siendo la instancia clave para definir los criterios de distribución de fondos, se echa de menos su participación en el cierre del ciclo presupuestal.

Por lo que respecta a la rendición de cuentas, la cuestión no sólo incluye el ciclo presupuestal, sino que se extiende a verificar que sus integrantes cumplan en general con los acuerdos a los que se llegan y se establezcan mecanismos claros y públicos para su medición.

Una posible razón para las anteriores limitaciones tiene que ver con la naturaleza misma del SNSP. A pesar de que la Constitución y la ley le otorgan diversas atribuciones muy concretas, en la práctica el Sistema aparece como una instancia relativamente débil; es una institución de nivel constitucional en la que convergen como "iguales" la Federación, los estados y los municipios. A pesar de ello, la ley del SNSP diseñó la integración del SNSP

[86] El SNSP ha probado ser efectivo para llevar a buen puerto procesos de normalización. Los casos de los números de emergencia, protocolos para la clasificación y transferencia de información, el informe policial homologado o el protocolo para la implementación del nuevo sistema de justicia penal dan cuenta de ello.

de tal forma que el Poder Ejecutivo federal tiene el control de su operación, subordinación que le resta peso al SNSP como una instancia constitucional.

Otros pasajes del texto constitucional —último párrafo del artículo 69— otorgan al presidente la facultad de determinar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública. Esto implica que el texto constitucional lo coloca como el líder natural en la definición de las prioridades nacionales para la seguridad pública. Sin duda, la "federalización" de la operación del SNSP responde a esta lógica. La cuestión radica en determinar si esto es conveniente.

Tal vez hay que empezar por reconocer que la estrecha cercanía del SNSP con el gobierno federal puede ser una de las razones por las que su eficacia es limitada. Pero también es necesario reconocer que sin su apoyo, el SNSP se puede desfondar. Así, un diseño que le otorgue cierta autonomía para ejercer una rectoría que lo haga ver como imparcial, pero que también genere incentivos para alinear su actuación a los criterios generales de política pública del Ejecutivo.

Dada la naturaleza del SNSP y su estrecha dependencia de la voluntad de colaboración de sus integrantes, su operación es muy sensible a la debilidad o fortaleza del propio gobierno federal. En épocas de Vicente Fox se puede observar un SNSP más proclive a la negociación y al convencimiento. En ese sexenio y en una parte del siguiente, debió competir su liderazgo a nivel nacional en el ámbito de la seguridad pública con foros como el de la Conferencia Nacional de Gobernadores. Esto puede explicar por qué el SNSP ha sido más discreto al pedir que sus integrantes rindan cuentas. Parece crítico que el SNSP fortalezca esta capacidad y pueda ejercerla con regularidad. De otra forma, en muchos aspectos de las actividades que pretende regular y coordinar prevalecerá la simulación.

Desde el punto de vista de la organización interna del Secretariado Ejecutivo del SNSP, el reto parece estar en su consolidación en lo general y de sus áreas sustantivas en lo particular. La rotación en el cargo no ha sido una ventaja. Una reforma tendría que dar estabilidad al cargo y, probablemente, hacer un poco más horizontal el mecanismo de designación con una mayor participación de las entidades federativas. Esto puede contribuir en dar más legitimidad a la operación de la SNSP.

La certeza en el cargo del Secretariado Ejecutivo debe tener un reflejo en los cargos superiores de las instancias del SNSP. En este caso hay áreas que producen resultados en temas de información y de certificación (con todos sus problemas). Pero también hay áreas con resultados más discretos; el caso de la prevención de la violencia y el delito destaca especialmente. La consolidación de todas estas áreas tendrá un efecto favorable sobre las

capacidades del SNSP para incidir directamente en la definición de políticas nacionales sobre seguridad pública y en su capacidad de supervisión del cumplimiento de los acuerdos que genera.

Otro aspecto del SNSP que parece tener una participación moderada del Secretariado Ejecutivo son las conferencias y los comités regionales y locales. En el primer caso, todo parece indicar que la dirigencia de la Fiscalía General de la República o de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana limitan mucho su presencia en los procesos de operación y toma de decisión de las conferencias.

En el caso de los comités regionales y locales, la capacidad del Secretariado para interactuar con ellos parece muy limitada. Lo mejor que se podría esperar es que logre algún tipo de seguimiento a sus actividades.

En la actualidad, el Secretariado opera con una buena capacidad de trabajo, pero con la clara subordinación hacia la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, y en buena medida a las fuerzas armadas. A pesar de ello, el SNSP ocupa un lugar central en tareas de normalización y de recopilación de información, con tareas en las que típicamente ha sido exitoso.

Para lograr todo lo anterior, no se requiere de una reforma constitucional, ya que los ajustes se pueden lograr con una reforma legal muy acotada y, sobre todo, con asegurar liderazgos competentes, con margen de maniobra y estables en el SNSP.

Finalmente, no es posible concluir este trabajo sin hacer un breve comentario sobre la presencia de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública y su impacto sobre el SNSP, toda vez que la prospectiva para el SNSP no es buena, a la luz de su cada vez más amplia presencia. Como se dijo, la lógica del SNSP es diametralmente opuesta a la de las fuerzas armadas, pues aquel opera con consensos, y éstas lo hacen desde la imposición jerárquica. El control (*de facto*) de la Guardia Nacional por la Secretaría de la Defensa Nacional ha desdibujado todavía más la actividad civil en el ámbito de la seguridad pública federal. El SNSP ha mantenido muchas de sus funciones porque se trata de actividades que inciden mucho en la operación de las corporaciones de seguridad pública. Sin embargo, es muy probable que incluso estos aspectos sean revisados por las fuerzas armadas y se utilicen otros mecanismos para implementar las regulaciones que hasta ahora hacía el SNSP.