

28

RMCP

REVISTA MEXICANA DE CIENCIAS PENALES

**Retos ante las reformas al
Sistema Nacional de Seguridad Pública**



Aspectos críticos del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Critical Aspects of the National Public Security System

| **Lauro Rubén Rodríguez Zamora** |

Doctor en Administración Pública por el Instituto de Administración Pública de Veracruz. Profesor-investigador de El Colegio de Veracruz.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7417-5511>

Correo electrónico: lbrodriguezz@colver.edu.mx

Aspectos críticos del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Critical Aspects of the National Public Security System

Lauro Rubén Rodríguez Zamora

El Colegio de Veracruz



Recepción: 16/10/2025



Aceptación: 05/12/2025



DOI: <https://doi.org/10.57042/rmcp.v9i28.986>

Resumen

Este artículo analiza cuatro aspectos de la seguridad pública en México: el sistema de coordinación de los recursos públicos y las limitaciones que impone; el Poder Judicial como un ausente del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el impacto que ello tiene; la carencia de personal policial de investigación en las fiscalías; así como la camisa de fuerza que implica el nuevo sistema de justicia oral y adversarial para las policías preventivas. Estos cuatro temas hoy limitan la posibilidad de que la estrategia nacional de seguridad pública sea exitosa y permita recuperar la paz que México algún día vivió.

Palabras clave

Sistema Nacional de Seguridad Pública, Ley de Coordinación Fiscal, Poder Judicial, fiscalías, policía preventiva.

Abstract

This article analyzes four aspects of public security in Mexico: the system for coordinating public resources and the limitations it imposes; the judiciary's absence from the National Public Security System and its impact; the lack of investigative police personnel in prosecutorial offices; and the straitjacket that the new adversarial and oral justice system imposes on preventive police forces. These are four issues that today limit the possibility of the national public security strategy being successful and allowing it to recover the peace that Mexico once enjoyed.

Keywords

National Public Security System, Fiscal Coordination Law, Judicial Branch, prosecutor's offices, preventive police.

Sumario

I. Introducción. II. Coordinación fiscal. III. Poder Judicial de la Federación. IV. Fiscalías. V. Policía preventiva. VI. Conclusiones. VII. Referencias.

I. Introducción

La seguridad pública se ha convertido en uno de los temas centrales entre los países del mundo, debido al incremento de la actividad delictiva nacional e internacional. El problema se ha recrudecido por la disposición de armas sofisticadas que tienen los grupos delictivos, que anteriormente estaban reservadas a las fuerzas armadas y del orden público. La delincuencia ha dejado de temer a la autoridad, tanto que la confronta e, incluso, la ataca directamente a través de nuevas tecnologías como los drones,

tal como lo reseña Paulina Villegas (2025) en un artículo publicado en el periódico *The New York Times*.

Ante los nuevos escenarios de globalización de la economía, así como de la delincuencia organizada, México registra un reto sustancial para enfrentar el fenómeno delictivo, ya que el país tiene más de 80 grupos del crimen organizado y 16 bandas criminales (Aguilar, Guazo y Meza, 2023). Ante este desafío, el país se enfrenta a reformas legislativas que pretenden hacer más eficaz al Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), pero que sólo han integrado procedimientos de aplicación de los recursos públicos que se dispersan, cada año, entre las entidades federativas, y enunciado cambios en los que el gatopardismo prevalece, ya que, en los hechos, no tienen impacto alguno en la forma como operan las policías en las calles.

La seguridad pública en México no se regula únicamente a partir de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP), sino también incluye a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), que reglamenta en qué se puede invertir el recurso federal destinado al sector, lo que limita la capacidad de las corporaciones policiales y gobiernos estatales y municipales, para aplicarlo en el sector en donde realmente se requiere. Téngase presente que los recursos que establece la LCF en materia de seguridad pública, son adicionales y complementarios a los presupuestos regulares para operación que reciben las corporaciones y dependencias del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

El problema delictivo requiere policías ministeriales y preventivos preparados, y suficientes, así como la coordinación de todas las dependencias y poderes que intervienen en la construcción de la paz. La falta de personal es el principal problema que encara el sector de procuración de justicia, en tanto que el personal de la policía preventiva

se enfrenta a escenarios delictivos en los cuales no tiene facultades para operar y dar resultados; al mismo tiempo, el Poder Judicial está alejado del SNSP y no participa activamente en la definición de la política de seguridad pública nacional.

El sector tiene muchos problemas imperceptibles, desconocidos para la mayoría de los analistas e investigadores de la seguridad pública, que sólo son visibles cuando se ha colaborado en las áreas de toma de decisiones financieras y operativas. El presente artículo pretende destacar cuatro problemas sustanciales que, regularmente, no se toman en cuenta al momento de analizar la procuración de justicia.

II. Coordinación fiscal

Entender cómo operan las dependencias integrantes del SNSP requiere tener en cuenta a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) como la norma que regula las capacidades operativas de las dependencias policiales preventivas y ministeriales, fiscalías y centros de readaptación social, a partir de la disposición de recursos para financiar los distintos programas que se llevan a cabo. Si bien la seguridad pública es un servicio intensivo en el uso del talento humano, requiere recursos presupuestales para ser viable.

El 11 de diciembre de 1995, el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León creó el Sistema Nacional de Seguridad Pública mediante el decreto de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en cuyo artículo 10 consideraba uno de los temas de la coordinación: "Las propuestas de aplicación de recursos para la seguridad pública, incluido el financiamiento conjunto" (LGBCSNSP, 1995, fracc. IV). Desde entonces, los recursos destinados a las dependencias del SNSP se inte-

gran con aportaciones federales del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) y aportaciones estatales, en un porcentaje de 70 % y 30 %, lo que se conoce desde entonces como el "paripazo".

Basta apreciar la firma de los Anexos Técnicos que publicó el gobierno federal en internet para el año 2026 (FASP, 2025), en donde se muestra el paripazo. Por ejemplo: Veracruz suscribió un convenio en 2025 con el gobierno federal por un monto de 473 847 259.00 pesos, de los cuales 328 766 884.00 pesos (70 %) fueron recursos federales y 145 080 375.00 pesos de aportación estatal (30 %) (Anexo Técnico Veracruz, 2025, p. 3).

En la aplicación de los recursos del FASP, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) es celosamente estricto en aplicar la LCF al pie de la letra, por lo que se llegan a cometer excesos inexplicables. Un ejemplo de ello es que la LCF no considera el mantenimiento de equipos adquiridos con los recursos federales, por lo cual el SESNSP no podría aprobar la utilización de recursos federales para comprar balatas que pongan en funcionamiento cientos de patrullas estacionadas por no contar con mantenimiento, pero sí permite que se compren cientos de patrullas para reemplazar esas que están sin operar por no contar con balatas, ello en virtud de que, como ya se mencionó, la compra de materiales para mantenimiento de equipos no forma parte del concepto de equipamiento para la seguridad pública que establecen los artículos 44 y 45 de la LCF, que determinan toda la política de financiamiento de la seguridad pública nacional, de los estados y municipios, al prever o limitar los conceptos de gasto de los recursos del FASP.

El análisis de los convenios que se firman cada año para repartir el FASP permite apreciar el nivel de burocracia

que se requiere para dar seguimiento a su aplicación, como lo establece la nueva Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de julio de 2025, la cual establece que los criterios de distribución de los recursos del FASP deben cumplir con la Ley de Coordinación Fiscal (LGSNSP, 2025, art. 18, fracc. VII); para ello, se establece que el SESNSP será la instancia reguladora, encargada de dar seguimiento y control de los recursos que se asignen a las entidades federativas y municipios, como lo indica el artículo 47, cuando dispone que corresponde al Titular del Secretariado Ejecutivo someter a la aprobación del Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) los: "Criterios y lineamientos para la distribución, administración y ejercicio de los Fondos de Ayuda Federal orientados al cumplimiento de los estándares, lineamientos, evaluación y certificación de las instituciones, y, cuando aplique, alineados a la Ley de Coordinación Fiscal" (LGSNSP, 2025, art. 18, fracc. III, inciso "d").

La reforma a la LGSNSP de 2025 contiene elementos procedimentales para la aplicación del FASP, en lugar de una verdadera estrategia de combate a la delincuencia, lo que implica que el SESNSP, más que una instancia de coordinación de la política pública en materia de seguridad pública, sea un instrumento para la aplicación del programa nacional de seguimiento de los recursos para efectos de control y evaluación; sin embargo, hay que tener presente que no es lo mismo vigilar la buena aplicación de los recursos del FASP, que establecer una política de seguridad pública coordinada. Son dos temas diferentes, por lo que el SESNSP está más atento a cómo se aplican los recursos públicos federales y estatales, lo que no le permite focalizar su atención en las acciones operativas que requiere el sector para ser eficaz en la prevención del delito y su persecución.

Originalmente el FASP era operado mediante fideicomisos que constituían el Fondo de Seguridad Pública (FOSEG), en cada entidad federativa. En el año 2004 estos fideicomisos se suscribieron a Nacional Financiera; sin embargo, en 2016 se eliminaron los fideicomisos al considerar que generaban un retraso en la aplicación de los recursos públicos. Ese cambio publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 18 de julio de 2016, eliminó los fideicomisos al actualizarse el artículo 49 de la LCF, y señalar que los recursos del FASP debían ser registrados, por los estados, como ingresos destinados exclusivamente a la seguridad pública. De esta forma, cada Secretaría de Finanzas pasó a ser la operadora de los recursos en lugar de los fideicomisos, lo que permitió su desviación hacia otros fines, como quedó evidenciado en el caso del exgobernador de Veracruz, Javier Duarte de Ochoa. La operación de los fideicomisos demostró su eficacia, pero el desconocimiento de la realidad que impera en el sector llevó a cambios que no mejoraron su operación, sino que abrieron la posibilidad de que los recursos del FASP se aplicaran en otros temas diferentes al de la seguridad pública al integrarse a una cuenta bancaria simple y no en un fideicomiso con un comité de administración, en el que participa un comisario que vigila se cumplan sus fines.

III. Poder Judicial de la Federación

Una de las críticas que se hizo a la reforma constitucional al Poder Judicial, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de septiembre de 2024, se centró en que no integraba también una propuesta de reforma a las dependencias de seguridad pública ni a las fiscalías tanto federal como estatales. Sin embargo, nunca se mencionó que el Po-

der Judicial de la Federación y de las entidades federativas no forman parte del SNSP.

El artículo 21 constitucional es muy claro respecto a que la seguridad pública es una función de la federación, entidades federativas y municipios únicamente, y que “comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas” (CPEUM, 1917, art. 21, párr. 8), por lo que nada dice de la impartición de justicia que llevan a cabo los respectivos poderes judiciales.

El artículo 13 de la LGSNSP define claramente quiénes forman parte del SNSP: el Consejo Nacional de Seguridad Pública; el Gabinete Federal de Seguridad Pública; la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia; la Conferencia Nacional de Secretarías de Seguridad Pública; la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario; la Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal; las mesas de paz; los consejos locales, y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. No se encuentra integrado el Poder Judicial de la Federación, por lo que este no forma parte del SNSP, por ser un poder autónomo.

Sin embargo, el Poder Judicial de la Federación puede colaborar y coordinarse con el SNSP en la realización de estudios y en la implementación de acciones para cumplir los fines del segundo (LGSNSP, art. 15), no obstante, su función principal está integrada plenamente a la construcción de un Estado de derecho a partir de las sentencias judiciales, por lo que no forma parte de la política pública que busca construir una sociedad de paz, ello pese a que incluso la LGSNSP, en su artículo 10, fracción XIII, mandata que la federación, estados y municipios deben coordinarse con el Poder Judicial de la Federación y de las entidades federativas para: “para mejorar los procesos de investigación y persecución de los delitos bajo el mando y la conducción del

Ministerio Público, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, para el cumplimiento de los fines de las tareas de seguridad pública”(LGSNSP, art. 10, fracc. XIII).

El principal argumento para no integrar al Poder Judicial de la Federación al SNSP es la independencia que debe tener en la democracia constitucional como un poder del Estado mexicano (Aguilar Aguilar, 2025). Sin embargo, la coordinación, con las dependencias y órdenes de gobierno que sí tienen a su cargo la seguridad pública se ha incrementado, como lo muestra el hecho de que, por ejemplo, en Veracruz la reforma del 29 de enero de 2025 a la Ley Orgánica del Poder Judicial de Veracruz de Ignacio de la Llave, plantea en su artículo 197, como objetivo de la Escuela Judicial de Veracruz “la capacitación, formación, actualización, profesionalización, evaluación y certificación de las y los servidores públicos del Poder Judicial, Fiscalías, Organismos de Protección de los Derechos Humanos, Instituciones de Seguridad Pública y del público en general”, esto en armonización con el artículo 115 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación respecto a la Escuela Nacional de Formación Judicial, la cual tiene el mismo objetivo.

El artículo 11 de la LGSNSP, fracción VII, mandata a los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas a “establecer mecanismos de coordinación en materia de seguridad pública con la fiscalía o su equivalente y con el Poder Judicial de su entidad federativa”; el artículo 115 de la misma ley mandata al Poder Judicial de la Federación y de las entidades federativas a que colaboren con “con las instancias que integran el Sistema en la formulación de estudios y en la implementación de acciones para el cumplimiento de los fines de la seguridad pública”; el artículo 18 obliga al Consejo Nacional de Seguridad Pública a coordinarse con los poderes judiciales, federal y estatales;

el artículo 40 mandata a los poderes judiciales a ser “invitado permanente” de las mesas de paz; el artículo 104 de la LGSNSP obliga a que los poderes judiciales integren datos al Programa Nacional de Información de Seguridad Pública: “sobre impartición de justicia que se obtenga a través de los convenios con el Poder Judicial de la Federación y los poderes judiciales de las entidades federativas”. Es claro que el Poder Judicial de la Federación y de las entidades federativas ya cumplen funciones de seguridad pública, sobre todo si la entendemos como un sector que opera bajo la disposición de información que le permita al gobierno generar inteligencia en materia de seguridad pública.

Pese a que existe una integración cada vez mayor de las funciones jurisdiccionales con las funciones de seguridad pública; en materia presupuestal, la LCF no contempla como beneficiarios a los poderes judiciales en todos los aspectos, sólo en uno: la construcción de infraestructura —como se explicará más adelante—, lo que deja en desventaja al Poder Judicial respecto al Poder Ejecutivo, como beneficiarios de los recursos planteados en dicha norma. Téngase presente que, el hecho de que los poderes judiciales propongan su propio presupuesto a los congresos federal y estatales, no les impide que puedan ser beneficiarios de los recursos federales del Fondo de Aportaciones a la Seguridad Pública (FASP), y lo único que se requiere para establecer la igualdad de condiciones es que: 1) o se integre a los poderes judiciales al Sistema Nacional de Seguridad Pública, lo cual demandaría una reforma al artículo 21 constitucional; o 2) se reforme la Ley de Coordinación Fiscal para ampliar los conceptos a los cuales los poderes judiciales pueden acceder para ser financiados con el FASP, lo que elimina la actual restricción respecto a que sólo pueden acceder a los recursos para construir infraestructura.

El Poder Judicial de la Federación y de las entidades federativas pueden acceder al FASP que establece el artículo 25, fracción VII de la LCF, sólo para la "construcción, mejoramiento, ampliación o adquisición de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia" (LCF, art. 45, fracc. V), dicho de otra forma, el poder federal y de las entidades federativas no pueden acceder a recursos para: profesionalización del personal, otorgamiento de percepciones extraordinarias, equipamiento, al seguimiento y evaluación de los programas que se financian con el FASP, entre otros aspectos importantes a los que sí tienen acceso las dependencias que integran al SNSP.

Lo anterior resalta porque al Poder Judicial de la Federación y de las entidades federativas se les ha impuesto una carga de trabajo, sin que se les haya asignado recursos adicionales, como resultado de la publicación en el Diario Oficial de la Federación, el 26 de enero de 2024, de la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (LGMASC), que requiere de inversiones no sólo físicas, es decir, de infraestructura, sino también de profesionalización y equipamiento, particularmente con la instauración de masc electrónicos o en línea (LGMASC, art. 5, fracc. XIX).

De igual forma sucedió con la promulgación del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 2023, en el cual se establece en su transitorio segundo que entrará en vigor el 1 de abril de 2027. Este nuevo código requiere que los poderes judiciales tengan instalaciones adecuadas para la atención de niños, niñas y adolescentes (NNA), así como salas familiares en donde los nna puedan estar para ser valorados por el juez o los especialistas que se requieran; además, establece juicios en línea y la con-

formación de sistemas digitales de archivos, acciones que demandan profesionalización y contratación de personal de tecnologías de la información para la construcción de sistemas de software robustos, que brinden seguridad digital para que los archivos en línea no puedan ser jaqueados y que los juzgados cuenten con computadoras de última generación. La reforma se programó para iniciar en un periodo de cuatro años, a diferencia de la reforma en materia de procedimientos penales, que otorgó ocho años de gracia, además de que en este último estableció un sistema de financiamiento para la construcción y equipamiento de salas de juicio oral. Téngase en cuenta que la reforma constitucional de 2008 tuvo un periodo de gracia establecido en los artículos transitorios:

El sistema procesal penal acusatorio previsto en los artículos 16, párrafos segundo y decimotercero; 17, párrafos tercero, cuarto y sexto; 19; 20 y 21, párrafo séptimo, de la Constitución, entrará en vigor cuando lo establezca la legislación secundaria correspondiente, sin exceder el plazo de ocho años, contado a partir del día siguiente de la publicación de este Decreto. (Secretaría de Gobernación, 2008, transitorio segundo)

En cuanto a los recursos, la reforma al Código Nacional de Procedimientos Penales creó una secretaría técnica para la instrumentación de dicho cambio de paradigma judicial en materia penal (transitorio noveno) y estableció la creación de un fondo especial (transitorio décimo), para el financiamiento de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC) de la Secretaría de Gobernación, en el marco del cual se brindaron recursos adicionales para la

construcción y equipamiento de salas de juicio oral. En el Cuarto Informe de Gobierno del presidente Felipe Calderón Hinojosa se lee:

Se destinó un financiamiento conjunto por más de 864.89 millones de pesos al Programa con Prioridad Nacional “Implementación y Desarrollo del Sistema de Justicia Penal y Sistemas Complementarios”, de los cuales 756.79 millones de pesos corresponden a la aportación federal y 108.10 millones de pesos son de aportación estatal. (Secretaría de Gobernación, 2016, p. 92)

En el caso del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, el artículo transitorio sexto establece que los congresos locales deberán aprobar los recursos para el cumplimiento de lo establecido en el código. Sin embargo, hace una aclaración final respecto a las estructuras organizacionales, éstas deberán hacerse mediante “movimientos compensados”, es decir, sin contratar personal y, en su lugar, reasignándolo, como si todos los poderes judiciales tuvieran exceso de personal o pudieran reasignar abogados a las áreas de informática y tecnologías para programar nuevo software.

El reto de una reforma al Sistema Nacional de Seguridad Pública, sin duda, será considerar a los poderes judiciales tanto federal como estatales parte de este sistema, no para que luchen contra la delincuencia directamente, sino para que puedan tener una coordinación efectiva con el gobierno federal, los estados y municipios en materia de seguridad pública, como ya lo establece la LGSNSP, a fin de que impartan justicia y cuenten con los apoyos financieros plenos que establece la Ley de Coordinación Fiscal mediante el FASP, para ello, no se requiere una reforma constitucional,

sino una reforma a los artículos 44 y 45 de la LCF en la que se plantee que las dependencias que imparten justicia en todos los temas de financiamiento también serán beneficiarias del FASP, como ya lo hace con el tema de los recursos para la construcción física de instalaciones. De esta forma, las exigencias que se hacen al Poder Judicial de la Federación y de las entidades federativas podrían ser viables al tener acceso a recursos adicionales, entre otros, para profesionalización y equipamiento, así como para integrar su propio sistema de información estadística, que esté vinculado al del SNSP, entre otros temas.

IV. Fiscalías

En México no se denuncian los delitos que ocurren realmente en el ámbito nacional (cifra negra delictiva), un problema que resulta de diversos factores. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), 2025, durante el año 2024 se registraron en México 33.5 millones de delitos, tanto del orden federal como del estatal, de los cuales 3.2 millones fueron denunciados ante el ministerio público, lo que representó una cifra negra de 93.2 %, dicho de otra forma, de cada 100 delitos que se cometieron en el país en 2024, sólo siete se denunciaron (INEGI, 2025b).

La envipe brinda las principales razones por las cuales los mexicanos no denuncian: porque lo consideran una pérdida de tiempo (32.4 % mujeres y 37 % hombres), con base en este dato se deduce que piensan que el denunciar no genera ningún tipo de justicia para la víctima; como segundo lugar, se encuentra la desconfianza hacia las autoridades (13.3 % mujeres y 14.8 % hombres), lo que implica que se les tema, pues éstas pueden revictimizar al denunciante; y en

tercer lugar, las personas consideran que se requieren trámites largos y difíciles (9.9 % mujeres y 10.5 % hombres), lo que se traduce en costos de oportunidad: constantes idas y venidas para ver cómo avanza la investigación y, en su caso, el periodo que toma el desarrollo de un juicio, lo que representa tiempo, dinero y esfuerzo adicionales.

El principal problema que enfrenta la Fiscalía General de la República (FGR) y las fiscalías generales estatales (FGE), es la falta de talento humano para llevar a cabo el trabajo que se requiere. El reporte de resultados 37/25 del INEGI acerca del Censo Nacional de Procuración de Justicia Federal y Estatal 2025 (INEGI, 2025c), indica que al cierre de 2024 la FGR y las FGE contaban con un total de 100 305 trabajadores en las fiscalías, de los cuales 20 214 eran de la FGR y 80 091 de las FGE.

Lo relevante de la información de las funciones del personal en cada una de estas áreas deja entrever el problema central por el cual no se resuelven las denuncias mediante investigaciones profesionales o se judicializan a partir del trabajo que llevan a cabo los ministerios públicos. En el caso de la FGR, el CNPJF-E- 37 reporta que contaba con sólo 3 529 agentes del Ministerio Público de la Federación y 4 014 personas agentes de la Policía Federal Ministerial. Respecto a las FGE (que son 29), en 2024 se reportó que 12 810 personas laboraban como fiscales o agentes del ministerio público, en tanto que 21 998 se desempeñaron como policías ministeriales, investigadoras(es) o judiciales. Cifras que muestran la carencia de talento humano en estas áreas.

En el comunicado de prensa 132/25, el INEGI destacó que, en 2024, de los 3.5 millones de delitos denunciados se abrieron “1 908 616 carpetas de investigación: 4.1 % por la

fgr y 95.9 % por las fiscalías estatales" (INEGI, 2025d, p. 1). Al analizar y relacionar los datos de los dos párrafos anteriores se tiene que:

- a. 3 529 agentes del Ministerio Público de la Federación abrieron 78 253 carpetas de investigación, lo que implica que cada uno abrió 22.1 carpetas de investigación en todo el año, apenas 1.8 asuntos por mes. Dicho de otra forma, de todas las denuncias que se recibieron en un mes, sólo 1.8 se judicializó.
- b. 12 810 fiscales o agentes del ministerio público estatales abrieron 1 830 364 carpetas de investigación, es decir, 142.8 asuntos al año por cada uno, lo que implica un promedio de 11.9 por mes.

Los datos anteriores resultan razonables en cuanto a la carga de trabajo para el personal que labora como ministerio público, si una carpera de investigación fuera un trámite que no requiriera investigación. El problema central es la acumulación de asuntos no resueltos. Un hecho es que se registre un delito y otro que se realice toda la investigación requerida para su esclarecimiento. Para tener una idea cercana a lo que sucede con la acumulación de asuntos, en un estudio, Guillermo Raúl Zepeda Lecuona (2017) calculó el número de asuntos promedio que los ministerios públicos estatales tenían como carga de trabajo, el dato fue de 432.2 asuntos ingresados promedio por cada fiscal o agente del ministerio público del fuero común (carpetas abiertas, pero sin una investigación concluida ni judicializada).

No obstante, los ministerios públicos, en el procedimiento penal oral y acusatorio, no investigan, ellos presen-

tan su caso ante la autoridad judicial. Los que investigan son los policías ministeriales. El CNPJF-E-37 indica que en 2024 la fgr tuvo 4 014 agentes de la Policía Federal Ministerial, en tanto que las fge tuvieron 21 998 personas que se desempeñaron como policías ministeriales, investigadoras(es) o judiciales (INEGI, 2025c). A partir de las carpetas de investigación abiertas, los primeros tuvieron que investigar 19.4 asuntos en un año (1.6 al mes), en tanto que los estatales 83.2 asuntos (6.9 al mes). El número de asuntos parecen pocos, no obstante, cuando se trata de hacer una investigación, por ejemplo, de un homicidio, un secuestro, una desaparición de persona, una violación o un delito grave de los definidos en el artículo 19 constitucional, resulta que el número de asuntos a investigar se convierte en una carga de trabajo difícil de superar. Este hecho se refleja en los “procedimientos pendientes de concluir en las carpetas de investigación en la etapa de investigación inicial y en la etapa de investigación complementaria de la Fiscalía General de la República (FGR) y las Fiscalías Generales o Procuradurías Generales de Justicia estatales (FGE)” (INEGI, 2025c, p. 25), que para el año 2024 sumaron 2 millones 397 mil 281 asuntos.

Los ministerios públicos no sólo integran la carpeta de investigación inicial, sino también deben asistir a juicios orales a establecer la causa, lo que requiere tiempo y dedicación al estudio del caso; por su parte, los policías ministeriales no sólo hacen investigación, sino que también ejecutan órdenes de aprehensión dictadas tanto por el ministerio público como por el juez, además de preservar la escena del crimen, localizar e identificar testigos, elaborar reportes y participar en los juicios como testigos o auxiliares del ministerio público en lo que concierne a la investi-

gación realizada. Esto reafirma que no todos los policías se especializan en procesos de investigación. De hecho, en el comunicado de prensa 132/25 de INEGI, en el cual se reportan resultados del Censo Nacional de Procuración de Justicia Federal y Estatal, se destaca que, en México, al cierre de 2024 existían 30 unidades de inteligencia o de análisis criminal: una de la FGR y 29 de las FGE, en las cuales laboraban 1 710 personas: 535 (30.7 %) de la FGR y 1 185 (69.3 %) en las FGE (INEGI, 2025d). Este dato restringe aún más el número de personas que realmente hacen investigación ministerial ante la denuncia ciudadana. El número de carpetas de investigación que tendrían que atender cada uno de los participantes en las unidades de inteligencia o de análisis criminal, federal o estatales, es de 1 116 asuntos al año por cada policía ministerial investigador, este último dato indica que, efectivamente, como la ciudadanía lo percibe: en México no se investigan la mayoría de los delitos, no por negligencia, sino por falta de personal.

V. Policía preventiva

El reporte de resultados 21/25 de la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU) publicado por el inegi, el 24 de julio de 2025, destaca que 32.5 % de la población mayor a 18 años de edad considera que la “inseguridad en su ciudad seguirá igual de mal” y 25.4 % considera que empeorará en los siguientes 12 meses (INEGI, 2025a, p. 9). El pesimismo social respecto al tema de la seguridad pública se ha incrementado de manera sustancial a partir de los años noventa del siglo xx como resultado de diversos aspectos que se registraron en los últimos 40 años.

Primero, el cambio de paradigma de la delincuencia organizada, particularmente la vinculada con la produc-

ción y tráfico de drogas, llevó al presidente Ernesto Zedillo Ponce de León a reconocer el problema y crear un Sistema Nacional de Seguridad Pública en 1995, para enfrentar el fenómeno carente de fortalecimientos de las redes delictivas nacionales. Grupos delictivos que no sólo buscaban servir para el traslado de droga a los cárteles colombianos, sino que empezaron a promover que se les pagara con producto, a efecto de crear su propio mercado, tanto en México como en Estados Unidos, por lo que éste fue el fenómeno detonante del crecimiento de los cárteles mexicanos.

Segundo, la internacionalización de la delincuencia organizada mexicana, así como su vinculación con la de otros países. Este hecho fue reconocido por México cuando el entonces presidente Vicente Fox Quesada se suscribió a la Convención de Palermo de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, que fue promovida en esa ciudad de Italia, en el año 2000. Kofi A. Annan, secretario general de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), reconoció que:

Los grupos delictivos no han perdido el tiempo en sacar partido de la economía mundializada actual y de la tecnología sofisticada que la acompaña. En cambio, nuestros esfuerzos por combatirlos han sido hasta ahora muy fragmentarios y nuestras armas casi obsoletas. (ONU, 2004, p. iv)

Tercero, en la actualidad se presenta una mayor exposición al fenómeno delictivo a través de las redes sociales, que no pueden ser censuradas o controladas por los medios de comunicación convencionales: televisión, radio y prensa escrita. Los hechos de alto impacto se conocen primero por los videos e imágenes que los ciudadanos, como testigos, toman directamente, lo que provoca una mayor percepción

de inseguridad, como lo evidencia la envipe 2025 al destacar que 75.6 % de la población tiene una percepción de que vive en un entorno inseguro, lo que se refuerza con el hecho de que en 2024 haya habido una tasa de victimización de 24 135 personas por cada 100 mil habitantes, lo que representó un incremento de 3.5 % con respecto al año 2023 (INEGI, 2025b).

La función de la seguridad pública es brindada por parte de la federación, estados y municipios en el contexto antes descrito, por lo que cabe hacer la pregunta ¿cuál es la posibilidad de que el actuar de la policía preventiva genere resultados positivos en contra de la delincuencia común y organizada ante el crecimiento de los cárteles, la delincuencia organizada transnacional y una mayor exposición de los delitos comunes en redes sociales? Para responder esta pregunta es importante tener en cuenta qué puede y qué no puede hacer un policía preventivo ante un hecho delictivo, en relación con el momento en que toma conocimiento de éste.

El artículo 146 del Código Nacional de Procedimientos Penales establece dos supuestos para la detención de una persona sin orden judicial: primero, que sea detenida en el momento exacto cuando se comete el delito (CNPP, 2014, fracc. I); y segundo, inmediatamente después de cometerlo cuando se cumpla: a) que se le sorprenda cometiéndolo y se le persiga material e ininterrumpidamente; b) cuando tenga en su poder instrumentos u objetos que le hayan servido para cometer el delito o que sean resultado de éste (CNPP, 2014, fracc. II).

Es claro y evidente que la función policial preventiva, bajo el nuevo sistema penal oral y acusatorio, dejó de tener efectividad para detener a una persona, que ha sido señalada de cometer un delito, cuando el infractor no sea

sorprendido en el acto infraganti. Ello ha dejado al policía preventivo sólo como un policía de disuasión, es decir, un elemento de la autoridad de gobierno cuya presencia provoca que no se cometa un delito porque hay una mayor probabilidad de que el infractor sea detenido.

El papel de las policías preventivas, ante la nueva situación que viven, es la de ser policía de proximidad o policía de patrulla (que ronda en camionetas), así como de contención y control ante eventos denunciados por la población en el sistema nacional de emergencias ciudadanas, y ser primer respondiente ante hechos delictivos que ya han ocurrido y en los que se requiere resguardar la escena del crimen hasta que arribe la autoridad ministerial y tome conocimiento del caso. En realidad, ante esta función, el policía preventivo poco o nada puede hacer para combatir la delincuencia, ya que requeriría el don de la ubicuidad para estar en el momento exacto en el que se cometan los delitos para intervenir al infractor en flagrancia, pero todo mundo sabe que la mayor parte de los delitos se cometen en ausencia de una autoridad policial y no frente a ésta.

El patrullaje, además de ser disuasorio, es también un factor de molestia para la población. Cuando una persona es requerida en la vía pública por la policía preventiva para realizarle preguntas o revisiones personales que no están sustanciadas por un juez y que son violatorias de los artículos 14 y 16 constitucionales, el actuar de la policía preventiva es percibida como molesto por parte de la población y su objetivo suele ser el de obtener un beneficio económico no legal y corrupto, a partir de la extorsión contra el ciudadano. Este hecho lo refleja la ENVIPE 2025, en donde se establece que los mexicanos consideran al agente de tránsito (43.5 %), al policía preventivo municipal (54.7 %) y al policía preventivo estatal (57.7 %) como las autoridades a las que

menos confianza le tienen y como las más corruptas (INEGI, 2025b).

El problema no se resuelve sólo con mayor capacitación, equipamiento y tecnología, sino también mediante el combate a las prácticas corruptas que tienen elementos policiales antiguos y que imponen a los de nuevo ingreso, a través de un código de conducta oculto. Esta idea se refuerza cuando se descubre que son las propias corporaciones policíacas las que se involucran con la delincuencia organizada, como sucedió en el caso del grupo delictivo conocido como “La Barredora” en Tabasco, en donde al exsecretario de Seguridad Pública se le imputa ser también el líder del cártel.

¿Cómo depurar una policía que forma parte de las estructuras criminales? Ese es el reto que impone la delincuencia común y organizada al Estado mexicano. La nueva reforma a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública 2025 no responde a esta problemática, ya que fortaleció la tendencia a burocratizar los procedimientos establecidos para dar seguimiento y control a los recursos presupuestales del FASP, en vez de privilegiar la coordinación operativa como la función principal del Secretariado Ejecutivo del SNSP. Desde que esta norma surgió con el expresidente Ernesto Zedillo Ponce de León hasta su última modificación en 2025, sólo se ha reformado para reforzar las acciones procedimentales y de control presupuestal, más que las regulatorias, para efecto de coordinar acciones operativas contra la delincuencia común y organizada que debería ejercer el SNSP.

VI. Conclusiones

Son muchos los factores que provocan que México no pueda resolver el problema delictivo a nivel nacional, regional o local, entre los que destacan: el sistema de financiamiento de las corporaciones policiales, la carencia de participantes en el sistema de coordinación del SNSP, como sucede en el caso del Poder Judicial de la Federación y de las entidades federativas; la falta de recursos humanos adecuados y suficientes en las fiscalías federal y estatales; así como la inacción de la policía preventiva ante su nuevo papel en el sistema de justicia adversarial y oral.

Poner atención al financiamiento que se realiza mediante el FASP y reconocer cómo opera, actualmente sólo sirven para que el Secretariado Ejecutivo del SNSP funcione como una especie de contraloría para vigilar la aplicación de los recursos, sin embargo, deberían de permitir cambiar al sector al tenerse un verdadero Sistema Nacional de Seguridad Pública que privilegie la coordinación de acciones operativas policiales, en lugar de un sistema de vigilancia de los recursos públicos; atribución que ya tienen las contralorías y la Auditoría Superior de la Federación, por lo que existe una duplicación de funciones.

La reforma a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública 2025, sin haber reformado la Ley de Coordinación Fiscal es igual a no haber hecho nada. En el sector seguridad pública como en todo el gobierno, la viabilidad de la operación depende de la buena disposición de recursos públicos y de tener reglas claras y reguladoras, más que reglamentarias, que permitan a las entidades federativas emplear los recursos en donde más se necesitan a fin de fortalecer la función de seguridad pública, la cual se ahoga en un mar de procedimientos que obstaculizan la toma de decisiones para combatir la delincuencia común y organizada.

VII. Referencias

- Aguilar Aguilar, Azul A. (2025, 4 de julio). *La independencia judicial en jaque. Ataques al Poder Judicial en el sexenio 2018-2024*. Fundación para la Justicia. Justicia Transnacional en Acción. <https://www.fundacionjusticia.org/la-independencia-judicial-en-jaque-ataques-al-poder-judicial-en-el-sexenio-2018-2024/>
- Aguilar Samuel, Daniela Guazo, y Silver Meza (2023). "México, el país de los cárteles". *El Universal*. <https://interactivos.eluniversal.com.mx/2023/mapa-crimen-organizado/>
- CNPP: Código Nacional de Procedimientos Penales. *Diario Oficial de la Federación* (2014, 5 de marzo), última reforma 28 de noviembre de 2025. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP.pdf>
- CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917, 5 de febrero), art. 28. *Diario Oficial de la Federación*, reforma del 15 de octubre de 2025. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- FASP: Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública ejercicio 2026 (2025, 18 de diciembre). "Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública". Secretariado Ejecutivo del Sistema de Seguridad Pública. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/sesnsp/documentos/fondo-de-apor-taciones-para-la-seguridad-publica-ejercicio-2026?state=published>
- INEGI: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2025a, 24 de julio). "Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU). Reporte de resultados 21/25. inegi. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2025/ensu/ENSU20205_07_RR.pdf
- INEGI: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2025b, septiembre). "Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2025 (ENVIPE)".

inegi. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2025/doc/envipe2025_presentacion_nacional.pdf

INEGI: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2025c, 2 de octubre). *Censo Nacional de Procuración de Justicia Federal y Estatal 2025* (CNPJF-E). *Reporte de resultados* 37/25. INEGI. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnpjf/2025/doc/cnpjf_2025_resultados.pdf

INEGI: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2025d, 2 de octubre). *Censo Nacional de Procuración de Justicia Federal y Estatal 2025* (CNPJF-E). Comunicado de prensa 132/25. <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2025/cnpjf/cnpjf-f2025-DI-CP.pdf>

LCF: Ley de Coordinación Fiscal. *Diario Oficial de la Federación* (27 de diciembre de 1978), última reforma 3 de enero de 2024. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCF.pdf>

LGBCSNP: Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. *Diario Oficial de la Federación* (11 de diciembre de 1995). Ley abrogada 2 de enero de 2009. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lgbcsnp/LGBCSNP_abro.pdf

LGMASC: Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias. *Diario Oficial de la Federación* (26 de enero de 2024). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMASC.pdf>

LGSNSP: Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. *Diario Oficial de la Federación* (16 de julio de 2025). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf>

LOPJF: Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (20 de diciembre de 2024), última reforma 28 de noviembre de 2025. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOPJF.pdf>

LOPJEV: Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Gaceta Oficial del Estado de Veracruz (2025, 29 de enero). <https://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/LOPJT029012025.pdf>

ONU: Organización de las Naciones Unidas (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos*. Oficina contra la Droga y el Delito. Viena. <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TO-Cebook-s.pdf>

SHYCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016, 18 de julio). “Decreto por el que se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; y se reforman el artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, y el artículo 70 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental”. *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445046&fecha=18/07/2016#gsc.tab=0

SG: Secretaría de Gobernación (2008, 18 de junio). “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. *Diario Oficial de la Federación*. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_180_18jun08.pdf

SG: Secretaría de Gobernación (2016, agosto). *4to Informe de Labores 2015-2016*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. https://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/63/2016/sep/Segob-20160907.pdf?utm_source=chatgpt.com

- SSYPC: Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (2025, 13 de marzo). "Anexo técnico del Convenio de Coordinación del Fondo de Aportaciones para la seguridad Pública de Estados y del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2025, que celebran el gobierno Federal con el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública". https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/1038387/Anexo_Tecnico_FASP_Veracruz.pdf
- Villegas, Paulina (2025, 1 de septiembre). "Drones y explosivos improvisados: los cárteles de México adoptan armas de guerra moderna". *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/es/2025/09/01/espanol/america-latina/mexico-carteles-armas.html>
- Zepeda Lecuona, Guillermo Raúl (2017). "Índice estatal de desempeño de las procuradurías y fiscalías". *Impunidad Cero*. https://www.impunidadcero.org/impunidad-en-mexico/assets/pdf/15_Ranking_de_procuraduri%CC%81as_GZL.pdf

DOSSIER

**Reforma a la Ley del Sistema Nacional
de Investigación e Inteligencia en
Materia de Seguridad Pública**

> Héctor Elizalde Mora

**Reevaluación de los desafíos del sistema
de justicia penal mexicano: Un análisis
crítico para el periodo 2025-2027**

> Carlos Román Marín Dávila

**Proceso legislativo de las reformas en
materia de inteligencia
y seguridad pública**

> José Enrique Prieto Vargas

**Aspectos críticos del Sistema Nacional
de Seguridad Pública**

> Lauro Rubén Rodríguez Zamora

**¿Cuáles son los retos que enfrenta la
policía ante la reforma
del Sistema Nacional
de Seguridad Pública en México?**

> Isidro Félix Sánchez Mercado

VARIA

**Macrocriminalidad: factores
determinantes de la impunidad
del delito de desaparición forzada de
personas en México**

> Hugo Oscar Granja Pérez

**La construcción mediática
de la psicopatía**

> Evelyn Alejandra Rangel Ochoa

***Retos de la estimación de la edad en
adolescentes en conflicto con la ley penal
en México: la necesidad de incorporación
del auxilio de las ciencias forenses***

> Xochithl Guadalupe Rangel Romero

RESEÑA

**En el tiempo de los monstruos.
Reseña a modo de epílogo de *Populismo
punitivo. Crítica del discurso penal
moderno* de Alejandro Nava Tovar**

> Ángel Octavio Álvarez Solís

Revista Mexicana de Ciencias Penales

Número 28 / Publicación cuatrimestral
enero-abril 2026 / Año 9 / Segunda época

ISSN: 0187-0416 / e-ISSN: 2954-4963

\$200.00 MXN

Versión OJS

revistacienciasinacipe.fgr.org.mx



FGR
FISCALÍA GENERAL
DE LA REPÚBLICA

ISSN: 0187-0416

