

COLECCIÓN DE JUSTICIA CÍVICA



## MODELO

Policía Orientada a la Solución de Problemas para la Justicia Cívica







## MODELO

### Policia Orientada a la Solucion de Problemas para la Justicia Civica

La presente publicación es parte de la estrategia de generación de conocimiento del programa Juntos para la Prevención de la Violencia (JPV) de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) en México. USAID contribuye al fortalecimiento de los sistemas locales de prevención integrados por actores del sector público y privado, organizaciones de la sociedad civil y académicos, en su capacidad para diseñar, implementar y evaluar políticas y prácticas de prevención de la violencia.

USAID ha consolidado un conjunto de “Colecciones” consistentes en herramientas, manuales, sistematizaciones, evaluaciones y guías con el objetivo de fortalecer las capacidades de los sistemas locales para atender el problema de la violencia y delincuencia en el corto, mediano y largo plazo, asegurando que la gestión del conocimiento y la evidencia sean generadas continuamente y trasciendan el período de ejecución del programa de USAID.

“ Este documento fue producido para su revisión por USAID. Fue preparado por el Observatorio Nacional Ciudadano como subcontratista de Chemonics International Inc. bajo el proyecto de USAID / México Juntos para la Prevención de la Violencia, primer contrato No. AID-523-C-15-00002. ”

“ Esta serie de documentos es posible gracias al apoyo del pueblo de los Estados Unidos, a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Su contenido es responsabilidad de los autores y no refleja necesariamente el punto de vista de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos de América. ”

## **CRÉDITOS**

**Diseño gráfico:**  
Jocelyn Castañeda

**Diciembre, 2019**

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>9</b>
Objetivo general de la guía.....	9
Objetivos específicos .....	9
Usuarios a los que va dirigida.....	9
Actores involucrados .....	10
Antecedentes .....	10
Vinculación del enfoque de Policía Orientada a la Solución de Problemas con la Justicia Cívica.....	11
Policía Orientada a la Solución de Problemas y Justicia Cívica .....	12
<b>MODELO DE POLICÍA ORIENTADA A LA SOLUCIÓN DE PROBLEMAS PARA LA JUSTICIA CÍVICA .....</b>	<b>13</b>
¿Cómo implementar el modelo POP en los municipios de México? .....	15
Análisis de la corporación (interno).....	15
Transición de policías reactivas a policías proactivas .....	18
División del territorio en cuadrantes .....	19
Creación de sistema de estaciones de policía .....	20
Análisis de información estadística para la intervención estratégica .....	21
Atención a víctimas .....	21
Acercamiento a la comunidad.....	22
Conceptos clave para la implementación de POP.....	22
Modelo SARA .....	22
¿Qué es?.....	22
Policía orientada a la solución de problemas con capacidades de mediación.....	33
¿Qué es la mediación policial para la policía orientada a la solución de conflictos? .....	33
La mediación en el Modelo Homologado de Justicia Cívica (MHJC).....	34
Aplicación del enfoque POP para la mediación de conflictos comunitarios.....	35
Proceso de canalización para los conflictos que no sean susceptibles de mediación.....	35
Beneficios y retos de la mediación policial de acuerdo a su lugar de ocurrencia.....	36

Desarrollo de capacidades para la mediación orientada a la solución de problemas.....	37
Resignificación del conflicto .....	37
Comprensión de las partes en conflicto y los principios rectores.....	38
Dimensión de la tercera parte neutral .....	40
El proceso de mediación policial para solucionar conflictos comunitarios .....	41
De la sesión de mediación.....	42
Comunicación no violenta.....	43
Cierre de la sesión y firma de acuerdos.....	44
Captación y sistematización de la información generada.....	45

## **ADECUACIONES NORMATIVAS ..... 47**

¿Con qué atribuciones contamos? .....	48
Prevención del delito e infracciones administrativas.....	48
Recepción de denuncias e investigación del delito.....	48
Atención a víctimas.....	49
Propuestas de adecuación.....	49
Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública (o equivalente) .....	50
Reglamento de Gobierno Municipal (o equivalente).....	51
Bando de Policía (o equivalente).....	54
Participación ciudadana .....	59
Entrada en vigor de la propuesta de reforma .....	60

## **BIBLIOGRAFÍA ..... 61**

## **ANEXOS ..... 63**

Anexo 1: Bitácora de campo.....	63
Anexo 2: Técnicas de prevención del delito.....	63
Anexo 3. Herramientas .....	63



# INTRODUCCIÓN

## Objetivo general de la guía

La presente guía tiene por objetivo general poner a disposición de las policías locales los conocimientos y herramientas para que desempeñen su función bajo el enfoque de Policía Orientada a la Solución de Problemas (POP, *problem-oriented policing*)<sup>1</sup> y con ello, contribuyan a la implementación exitosa del Modelo Homologado de Justicia Cívica (MHJC) en los municipios de México.

## Objetivos específicos

1. Introducir a las policías locales en el modelo de Policía Orientada a la Solución de Problemas con enfoque de Justicia Cívica.
2. Presentar las diferencias entre los conceptos de falta administrativa, conflicto comunitario y delito para su correcta identificación en las labores operativas cotidianas. Resaltar la importancia de los dos primeros para el diseño de estrategias que mejoren la seguridad y convivencia ciudadanas.
3. Dotar de conocimientos y herramientas para identificar, prevenir y resolver problemas en la comunidad que sean susceptibles a desahogarse a través de la Justicia Cívica.
4. Desarrollar técnicas de comunicación y acercamiento con la comunidad.
5. Proporcionar pasos para que la policía dirija su actuar a la solución de problemas.

## Usuarios a los que va dirigida

La presente guía está dirigida a los encargados de proveer la seguridad pública en los municipios. Específicamente a los comisarios de seguridad, secretarios de seguridad ciudadana, analistas, tomadores de decisión y policías en general.

---

<sup>1</sup> Desarrollado por Herman Goldstein en 1979.

Es importante destacar que el enfoque de Policía Orientada a la Solución de Problemas (POP) no es un método a implementar exclusivamente por un grupo específico de policías, sino una manera de entender el actuar diario policial. Por lo tanto, hacemos énfasis en que va dirigido a todos los miembros de la corporación.

### Actores involucrados

Para la implementación de la metodología Policía Orientada a la Solución de Problemas para la Justicia Cívica se debe contar con la participación de, por lo menos, las siguientes autoridades municipales:

- Presidente municipal: su rol consiste en validar la implementación y las acciones a realizarse en el municipio.
- Director de Seguridad Pública (o similar): su rol consiste en coordinarse con el/la comisario de Policía Municipal para la implementación de los componentes del modelo.
- Comisario de Policía Municipal (o similar): su rol consiste en supervisar la implementación del modelo, asegurarse de su adecuada transferencia, monitorear los indicadores para la evaluación de las acciones y aprobar las estrategias derivadas del análisis de los problemas con la metodología SARA.
- Policías Municipales: su rol consiste en ejecutar e implementar el modelo.

### Antecedentes

El 30 de agosto de 2016, en la cuadragésima sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), se aprobó el acuerdo 06/XL/16 para la elaboración del Modelo Homologado de Justicia Cívica, Buen Gobierno y Cultura de la Legalidad para los municipios de México (en adelante, el Modelo Homologado de Justicia Cívica o MHJC); y se asignaron como responsables de su elaboración a la Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal (CNSPM), al Comisionado Nacional de Seguridad y al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP).

En seguimiento a dicho acuerdo, en noviembre de 2016, el SESNSP y la Comisión Nacional de Seguridad (CNS), en coordinación con el Órgano Administrativo Desconcentrado del Servicio de Protección Federal, elaboraron una propuesta inicial sobre la estructura y temas que deberían ser considerados para la elaboración del MHJC. Se realizaron diagnósticos en los 65 municipios que son parte de la red del CNSPM y visitas a 11 municipios. De la misma manera, se revisaron reglamentos y bandos municipales; además, se desarrollaron 4 mesas de trabajo con 13 municipios de diferentes regiones del país. Como resultado, se elaboró el MHJC desde los municipios, para considerar las realidades locales y los diferentes modelos de funcionamiento de los juzgados cívicos en el país.

El MHJC fue aprobado por unanimidad en la asamblea de la CNSPM el 6 de julio de 2017, y en la cuadragésima segunda sesión del CNSP el 30 de agosto de 2017, por medio del acuerdo (14/XLII/17). En dicho convenio, se aprueba el MHJC y se instruye a la CNSPM para que, en coordinación con el SESNSP y la CNS, desarrollen el plan de trabajo, los procesos y los esquemas necesarios para su implementación.

## Vinculación del enfoque de Policía Orientada a la Solución de Problemas con la Justicia Cívica

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU), desplegada trimestralmente por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), casi 4 de cada 10 personas mayores de 18 años tuvieron un conflicto<sup>2</sup> en el segundo trimestre de 2019, principalmente con vecinos y desconocidos. En casi 9 de cada 10 casos, los conflictos tuvieron consecuencias, físicas y no físicas, por lo que su atención efectiva y oportuna es necesaria para mejorar la convivencia y seguridad ciudadanas.

La **Justicia Cívica** tiene como objetivo facilitar y mejorar la convivencia en una comunidad, y evitar que los conflictos escalen a conductas delictivas o actos de violencia a través de diferentes acciones, tales como el fomento de reglas de convivencia, la utilización de mecanismos alternativos de solución de controversias, y la atención y sanción de faltas administrativas.<sup>3</sup>

Por su parte, el **enfoque de POP** proporciona a las corporaciones de policía — particularmente a analistas y policías con funciones en el territorio— herramientas de análisis para identificar los problemas y sus facilitadores, con el objetivo de que puedan diseñar respuestas efectivas enfocadas en prevenirlos y reducirlos a su mínima expresión. Además, el enfoque POP reconoce el alto valor de las respuestas que no dependen del sistema de justicia penal y que involucran en las soluciones a actores que pueden ser organizaciones civiles, servicios públicos y el sector privado. Por ejemplo, el tratamiento de personas que cometen faltas administrativas o que generan conflictos comunitarios como resultado de problemas en el manejo de emociones o del uso problemático de sustancias tóxicas.

Por lo tanto, la adopción del enfoque POP por parte de las policías locales es necesario para la implementación adecuada y efectiva del MHJC, toda vez que este actor institucional tiene contacto directo y cotidiano con las distintas manifestaciones de conflictos y faltas administrativas.

<sup>2</sup> El ruido excesivo, la basura tirada o quemada por los vecinos, problemas de estacionamiento y relacionados con animales domésticos fueron el motivo en la mitad de los conflictos.

<sup>3</sup> Modelo Homologado de Justicia Cívica, Buen Gobierno y Cultura de la Legalidad para los Municipios de México.

## **Policía Orientada a la Solución de Problemas y Justicia Cívica**

Para la impartición de la Justicia Cívica en los municipios de México, el MHJC cuenta con cuatro características distintivas:

1. Una **visión sistémica** que define a la Justicia Cívica como un conjunto de actores articulados alrededor del juzgado cívico;
2. La incorporación de **audiencias públicas**;
3. La **actuación policial *in situ*** con enfoque de proximidad;
4. La incorporación de **medidas para mejorar la convivencia cotidiana** como un nuevo tipo de trabajo a favor de la comunidad, el cual contribuye a la atención de las causas subyacentes que originan conductas conflictivas; y
5. La implementación de **Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (MASC)**.

En este sentido, el modelo Policía Orientada a la Solución de Problemas (POP, por sus siglas en inglés) busca transformar el modelo con el que han trabajado las policías de México —principalmente reactivo, a la espera que algo suceda para actuar— a uno que les permita identificar los problemas de seguridad en su entorno y sus detonantes para, a partir de un análisis detallado, diseñar respuestas que logren prevenirlos o reducirlos al mínimo, de manera que no escalen a conductas delictivas o actos de violencia.

Para la aplicación de POP para la Justicia Cívica, es necesario retomar del MHJC la actuación policial *in situ* y las medidas para mejorar la convivencia cotidiana.

La actuación policial *in situ* se refiere al actuar proactivo de la policía ante un conflicto entre personas que no constituye un delito: escucha a las partes, entiende el conflicto y es capaz de desactivarlo, de proponer mediación o, en su caso, remitir a las partes o al probable infractor al juzgado cívico.

Por otro lado, las medidas para mejorar la convivencia cotidiana forman parte de las sanciones previstas por el MHJC y se dirigen a los infractores para, con ayuda de instituciones estratégicas, atender las causas de raíz de sus conductas problemáticas<sup>4</sup> detectadas por la policía a través del enfoque POP.

Estas características del MHJC brindan al modelo POP herramientas para la atención de conflictos por medio de su desactivación en el lugar de ocurrencia, o por medio de mecanismos alternativos a propuesta del juez cívico. Para ello, es fundamental el papel de la policía local, debido a que es la primera en identificar los factores de riesgo que originan los problemas, y la primera en estar presente en el lugar en el que ocurren. Los policías son quienes tienen la capacidad de identificar las posibles causas y buscar posibles soluciones a los problemas de seguridad.

---

<sup>4</sup> Como el uso abusivo de sustancias ilegales o la falta de control de emociones.

# MODELO

## Policía Orientada a la Solución de Problemas para la Justicia Cívica

La policía, por su presencia diaria en las comunidades, es la primera autoridad en entrar en contacto con muchos de los problemas locales, tales como infracciones administrativas y conflictos comunitarios (incluyendo delitos). Sin embargo, el enfoque tradicional de la acción policial privilegia las estrategias punitivas y reactivas, que no anteponen el análisis de los problemas, sus causas y detonantes. Como resultado, se enfrentan a un panorama que parece no tener fin: detenciones repetidas de personas infractoras reincidentes, deterioro de la percepción de seguridad y la convivencia comunitaria, así como percepción de ineffectividad de las autoridades.

Ante este tipo de escenarios, el enfoque POP propone que la policía atienda las faltas administrativas y los conflictos comunitarios, no como sucesos aislados, sino que dirija su atención a detectar patrones y causas subyacentes de los problemas<sup>5</sup> para, a partir de este conocimiento, darles solución.

Uno de los primeros pasos para este fin es el registro de toda la información que sea posible recolectar o a la que se pueda acceder sobre los problemas mencionados. De esta manera resultará más fácil la elaboración de un análisis minucioso. Pero ¿cómo identificar y diferenciar una falta administrativa, un delito y un conflicto comunitario? El MHJC define los tres conceptos de la siguiente manera:

---

<sup>5</sup> Goldstein, H. (1979); Weisburd, D., Telep, C.W., Hinkle, J.C. & Eck, J.E. (2008).

**Tabla I.** Definición de falta administrativa, delito y conflicto comunitario

DEFINICIÓN	EJEMPLO
<p><b>Falta administrativa:</b> cada municipio establecerá sus propias faltas administrativas, sin embargo, estas pueden responder a lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Faltas contra el orden público o el bienestar colectivo</li> <li>• Faltas contra la salud o el medio ambiente</li> <li>• Faltas contra la propiedad</li> <li>• Faltas contra las personas y su seguridad</li> <li>• Faltas de carácter vial</li> <li>• Deberá contemplarse el incumplimiento de un acuerdo derivado de la mediación como una falta administrativa</li> </ul>	<p>Provocar escándalos en lugares públicos, ingerir bebidas alcohólicas en espacios públicos, provocar riñas en espacios públicos, realizar fiestas que afecten el orden y la paz pública, entre otros</p>
<p><b>Delito:</b> Todas las conductas previstas en los códigos penales de los estados y de la Federación</p>	<p>Lesiones graves, robo con/sin violencia en diferentes modalidades, violencia familiar, homicidio doloso y culposo, entre otros</p>
<p><b>Conflicto comunitario:</b> son todos aquellos problemas que pueden suscitarse por la convivencia ordinaria en la comunidad, independientemente de los perfiles socioeconómicos y demográficos de los intervinientes y de las zonas donde ocurren. Estos pueden considerar aquellas situaciones problemáticas entre partes que no constituyen faltas administrativas y que pueden o no ser relevantes para efectos penales, con exclusión de las conductas de mediano o alto impacto criminal</p>	<p>Todos aquellos problemas que el municipio no considere como falta administrativa</p>

Fuente: datos recuperados del Modelo Homologado de Justicia Cívica y Cultura de la Legalidad para los Municipios de México: Adecuaciones normativas e infraestructura municipal, pp.19-20.

Al identificar las condiciones que originan lo establecido en la Tabla I será posible diseñar una solución focalizada para lo que está causando problemas individuales (Braga, 2008).

Por ejemplo: se detecta que un conjunto habitacional se encuentra deteriorado, abandonado y con nula vigilancia, lo que ha ocasionado que ocurran robos y actos de vandalismo en la zona. El modelo propondría que se solucione el deterioro del espacio público por medio de la intervención de la respectiva institución gubernamental y/o la colaboración de la comunidad y el sector privado para aumentar la vigilancia y evitar que sucedan más problemas.

Otro ejemplo de la aplicación del enfoque POP sucede cuando la unidad de análisis, en conjunto con los agentes operativos, han detectado que las personas reincidentes en la comisión de infracciones relacionadas con el consumo de alcohol y drogas, frecuentemente se involucran en actividades delictivas que ponen en riesgo su vida o la de terceros.

Por lo tanto, la policía y los jueces cívicos han determinado que a estas personas se les canalice directamente a programas de atención terapéutica, en lugar de arrestarlos durante el tiempo que marca la ley. Posteriormente, la intervención se evalúa y los resultados de la experiencia son positivos; se sistematiza la acción y se comparte con otras policías que podrán replicarla cuando enfrenten el mismo problema.

Como se observa, esto implica entender la actividad policial como una función orientada a resolver el origen del delito y el desorden social, no limitada a los arrestos. Este enfoque aporta métodos para solucionar los problemas y prevenirlos. En el mediano plazo, será posible percibir cambios sustanciales en los trabajos rutinarios de la policía local, por ejemplo, en la reducción de problemas reincidentes.

En general, el modelo POP permite focalizar las respuestas, sin importar si se trata de delitos, faltas administrativas o conflictos. Es importante recalcar que, a pesar de que es posible utilizar este método para resolver cualquier problemática, las soluciones tendrán que ser diferentes debido a su naturaleza particular.

### **¿Cómo implementar el modelo POP en los municipios de México?**

Para una mejor implementación de POP en su entorno, se propone que la corporación siga los siguientes pasos, los cuales se explican a continuación:

1. Análisis de la corporación (interno)
2. Cambio de visión: policía reactiva a policía proactiva
3. División del territorio en cuadrantes
4. Acercar la policía a la comunidad: sistema de estaciones de policía
5. Análisis de información estadística para la intervención estratégica
6. Atención a víctimas
7. Acercamiento a la comunidad

#### **Análisis de la corporación (interno)**

El primer paso para implementar el enfoque POP es conocer las condiciones y capacidades institucionales con las que cuenta la corporación, particularmente con referencia a las instalaciones, capacidades del personal, así como el tipo de sistemas y registros de información disponibles.

Conocer a la institución policial ayudará a saber qué se debe fortalecer para la correcta implementación de POP.

Este manual define las necesidades organizacionales y técnicas para la implementación de POP, sin embargo, los requisitos presentados en la Tabla 2 son los más importantes:

**Tabla 2.** Requerimientos para la implementación de POP en los municipios de México

REQUERIMIENTOS PARA PODER APLICAR POP	IMPORTANCIA DEL REQUERIMIENTO
¿La corporación cuenta con estaciones policiales accesibles?	Un espacio adecuado y cercano a las personas donde la policía pueda atender al público
¿Existen programas de capacitación para los policías en temas como proximidad, análisis de problemas, estadística y mediación?	Es importante que los policías cuenten con capacitación continua en los temas relacionados con POP para poder mejorar su trabajo
¿El énfasis de las acciones de la corporación está en prevenir el delito?	La corporación y las decisiones estratégicas de los mandos están principalmente enfocadas en prevenir los delitos en lugar de solo reaccionar ante ellos
¿El municipio está dividido en unidades geográficas de patrullaje como cuadrantes o sectores?	Delimitar y ubicar los problemas en el espacio físico del municipio y precisar a partir de ello la respuesta de la policía permite disminuir tiempos de reacción y aumentar la cercanía con las personas
¿El patrullaje se realiza a partir de estrategias específicas (no es aleatorio)?	Las rutas y tiempos de patrullaje se definen a partir de información precisa y estrategias definidas para hacer más efectivo el tiempo de los oficiales y aumentar la resolución de problemas y no solo la disuasión por presencia
¿Se cuenta con un centro para atención a víctimas (o similar)?	Un espacio donde se brinde atención legal, médica o psicológica a las víctimas
¿Se realizan acciones de acercamiento a la comunidad?	Conocer de cerca a los habitantes de la comunidad permite identificar los problemas a los que se enfrentan, diseñar soluciones y aumentar la confianza en la corporación
Registro de las actividades diarias de la policía	Conocer qué se puede mejorar día a día
Registro de las faltas administrativas y delitos cometidos en la comunidad	Generar análisis que ayuden a entender los problemas de la comunidad y comprender las posibles causas
Registro del motivo del delincuente	
Registro de las características o posibles identificaciones de los presuntos delincuentes	
Registro del lugar de los hechos	



REQUERIMIENTOS PARA PODER APLICAR POP	IMPORTANCIA DEL REQUERIMIENTO
Análisis temporal de los eventos o conductas criminales	Conocer mejor las características de los problemas a los que se enfrenta la institución
Conocer las características económicas, geográficas y sociales de la comunidad que se analiza	
Dotar de capacidades enfocadas a derechos humanos, atención a víctimas, mediación, entre otras, a los miembros de la corporación	Contar con policías capacitados que sepan responder ante cualquier situación problemática

Fuente: elaboración propia.

Tal como lo mencionó Goldstein (1990), son los policías que patrullan y recorren las calles quienes están más cercanos a la comunidad y a sus problemas. El conocimiento que genera su trabajo diario les permite definir con mayor precisión los problemas y tomar mejores decisiones sobre cómo actuar. Sin embargo, para fortalecer su actuar es necesario que lleven registros de las faltas administrativas y delitos —que ocurren en la comunidad o entorno— de tal manera que dicha información les permita focalizar los problemas y pensar en posibles soluciones específicas.

Por esta razón, los registros deberán incluir las características de los conflictos (modo, tiempo y espacio) que permitan conocer tanto el comportamiento de las víctimas y victimarios, como las características del lugar y el tiempo, de manera que, posteriormente, se analicen y se puedan encontrar patrones que ayuden a identificar los factores o características en el entorno, así como de los involucrados que los causan o detonan.

### *Transformación organizacional*

A partir del análisis anterior, es necesario centrar los cambios institucionales en tres rubros de la organización policial para la implementación de POP:

- *Gerencia*

Se deberá adoptar y fortalecer el liderazgo de una visión de policía proactiva en todas las acciones relativas a la toma de decisiones, planificación de actividades y estrategias, evaluaciones de las mismas y transparencia.

Los cambios de la organización deben comenzar con los encargados de tomar decisiones (comandantes, comisarios) ya que, si ellos no están de acuerdo con la implementación de la metodología y el cambio de visión, el modelo POP no se podrá implementar.

- *Personal*

Se debe buscar el reclutamiento de buenos elementos, la evaluación constante de los trabajadores y la profesionalización constante de los policías.

Es importante que la organización busque siempre dotar de herramientas y técnicas a los policías, para que estén aptos para desarrollar la metodología POP.

- *Infraestructura tecnológica*

La institución policial debe invertir —en medida de sus posibilidades— en infraestructura tecnológica que facilite la generación y el procesamiento de información sobre los problemas de delito y convivencia.

### Transición de policías reactivas a policías proactivas

Las policías deben tener en claro la visión que quieren imprimir en sus compañeros y, con ello, a la institución en su conjunto. Como se mencionó en la primera sección, tradicionalmente las instituciones policiales enfocan su visión en dos acciones:

1. Esperar que los conflictos o infracciones ocurran
2. Detener del infractor en el momento en el que comete la falta (en flagrancia)

Es decir, las instituciones policiales han centrado su actuar en la reacción.

En contraste, una policía orientada a la solución de problemas es una policía proactiva que se enfoca en identificar, solucionar, prevenir y reducir los problemas de delito y de convivencia. Esto por medio de la comprensión de los problemas e incidentes: los factores que los facilitan o detonan, los cuales pueden estar presentes en los individuos, los lugares o los entornos comunitarios.

En la Tabla 3 se pueden observar algunas de las diferencias entre los dos tipos de policía.

**Tabla 3.** Tipos de policías

POLICÍA REACTIVA	POLICÍA PROACTIVA (ORIENTADO A LA SOLUCIÓN DE PROBLEMAS)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• El policía responde a llamadas de emergencia y a incidentes en flagrancia</li> <li>• Las llamadas de emergencia impulsan la actividad policial</li> <li>• El patrullaje es rutinario, sin estructura (patrullaje aleatorio)</li> <li>• Énfasis en resolver crímenes, caso por caso</li> <li>• Búsqueda de resultados inmediatos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El policía da respuestas estratégicas por medio de la identificación de patrones y facilitadores</li> <li>• Patrullaje estratégico</li> <li>• La información sobre patrones delictivos impulsa la actividad policial</li> <li>• El policía analiza lo que ocurre en su entorno</li> <li>• Los policías llevan registros de los problemas cotidianos</li> <li>• Énfasis en prevención del delito y los conflictos</li> <li>• Búsqueda de resultados sostenibles en el tiempo</li> </ul>

Fuente: elaboración propia con base en el Modelo de Policía Orientada a Problemas, Goldstein (1990).

### División del territorio en cuadrantes

La Policía Nacional de la República de Colombia (2010) define a los cuadrantes como estrategia operativa orientada a asegurar las condiciones de seguridad y convivencia ciudadana, con la asignación de responsabilidades en un área específica que potencia el conocimiento y las acciones policiales. Esto con el objetivo de contribuir a disminuir la victimización y mejorar la percepción de seguridad de la comunidad.

*¿Qué busca esta estrategia?*

- **Sectorización:** dividir el territorio en unidades geográficas más pequeñas para focalizar el patrullaje y la vigilancia policial en general. La policía debe ser capaz de llegar de un extremo a otro del cuadrante en un máximo de cinco minutos.<sup>6</sup>
- **Determinación de oferta y demanda de servicios policiales:** determinar con mayor precisión la demanda del servicio policial, es decir, cuántos policías se deben desplegar en el territorio, a partir del conocimiento de las necesidades y problemas de seguridad y convivencia por cuadrante.
- **Asignación de responsabilidad territorial:** facilitar la asignación y el seguimiento de responsabilidades y tareas específicas al responsable del cuadrante y a su equipo.

<sup>6</sup> Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2019). *Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica*. p. 69.

- **Integración con la comunidad:** asignar el personal policial por cuadrantes favorece la proximidad con la comunidad y un mejor entendimiento de las dinámicas, tanto sociales, como delictivas. De esta forma es posible diseñar mejores respuestas y medidas de prevención.
- **Resolución de problemas:** facilitar la identificación de problemas específicos de seguridad y/o de convivencia comunitaria —a partir de un mejor conocimiento del territorio y de las zonas donde se concentran los facilitadores de los conflictos e incidentes— para el diseño de la solución más adecuada.

Para la Policía Nacional de Colombia (2010), los principios rectores de la actuación policial por cuadrantes son:

- *Integralidad*

Capacidad de los policías de articular los procesos de prevención, control y disuasión de delitos.

  1. Prevención: todas las acciones deberán estar orientadas a identificar y atender de forma integral las causas de la violencia e inseguridad.
  2. Control de delitos: las acciones enfocadas a hacer cumplir la ley y las normas que rigen la convivencia.
  3. Disuasión: acciones dirigidas a desincentivar a las personas que se ven en un potencial escenario para cometer un delito.
- *Corresponsabilidad*

Compartir responsabilidades en el manejo de la seguridad y convivencia ciudadana, es decir desarrollar estrategias de participación con otras instituciones (privadas o de gobierno). Esto permite identificar las responsabilidades específicas y establecer planes de acción focalizados para satisfacer las necesidades de los ciudadanos.
- *Trabajo con calidad*

Implica presencia policial para la solución de conflictos comunitarios, atención y solución a faltas administrativas y posibles hechos delictivos, así como la protección, respeto y buen trato en todo momento en las situaciones mencionadas.

### Creación de sistema de estaciones de policía

El Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica (2019) establece que, para contar con una Policía de Proximidad Orientada a la Solución de Problemas, es necesario establecer un sistema de estaciones de policía. Sus objetivos son, por un lado, acercar el servicio policial a la comunidad y, por el otro, que el acercamiento resulte en

información de primera mano a la autoridad sobre los problemas de seguridad y convivencia en el cuadrante.

Idealmente, cada cuadrante debe contar con una estación de policía. Sin embargo, se deberá tener en consideración la densidad de población, la concentración de establecimientos o zonas comerciales, así como las características geográficas en la definición de la ubicación de las instalaciones. Estas deberán contar con la infraestructura y el personal necesarios para proveer servicios de atención a víctimas: servicios médicos y psicológicos, asesoría jurídica y trabajo social. Esto con el objetivo de brindar el mejor servicio a las víctimas.

### Análisis de información estadística para la intervención estratégica

“Un principio muy importante para la prevención del delito es que este se concentra en personas, lugares y cosas particulares” (Clarke y Eck, 2003). Por ello, se deben enfocar los recursos —humanos y materiales— donde se concentran los problemas y así se tendrán mayores probabilidades de impacto favorable.

Una de las aplicaciones de lo anterior se encuentra en una regla conocida como “80-20”, que parte del concepto de que, por ejemplo, 20% de una población puede ser responsable de 80% de los delitos; o que en 20% de las calles se concentran 80% de los ilícitos. Aunque esta “regla” no se cumple a cabalidad en todos los casos, este principio ayuda a enfocar los esfuerzos en un grupo de personas más monitoreable. Identificar estos objetivos, sin embargo, hace indispensable contar con información confiable sobre el número, tipo y la ubicación geográfica a nivel de calle de los problemas de delito y convivencia.

Actualmente, una muy buena parte de cuerpos de policía cuentan con —o están en proceso de desarrollar— departamentos de análisis a partir de la vasta información de incidencia delictiva, conflictos y faltas administrativas que generan sus agentes como parte de sus labores de vigilancia diarias. Los informes diarios sobre cada uno de los incidentes por tipo, fecha, horario y lugar exacto de ocurrencia son la base para el funcionamiento de una policía orientada a la solución de problemas. A partir de esta información inicia el proceso para el diseño de la respuesta más apropiada para cada tipo de problema de seguridad pública. Esto implica seguir una serie de pasos que se detallan más adelante: el modelo SARA.

### Atención a víctimas

De acuerdo con el Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica (2019), las instituciones policiales deben contar con centros de atención a víctimas donde se brinden servicios psicológicos, jurídicos, médicos y de trabajo social (y en caso de no contar con ellos, desarrollarlos).

Esto implica la construcción o adaptación de espacios físicos para la atención a las víctimas del delito, los cuales generen un entorno de confianza y atención en el que se facilite la interacción entre ciudadano y autoridad.

### Acercamiento a la comunidad

De acuerdo con el Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica (2019), el trabajo policial enfocado en la solución de problemas implica el contacto directo con redes vecinales por medio de reuniones periódicas, de manera que se genere un canal de comunicación que mantenga a la corporación informada sobre los problemas cotidianos de seguridad y convivencia entre vecinos. Esto no solo abona a la confianza y a la mejor percepción del desempeño de la policía, sino que además se convierte en un insumo vital de inteligencia social de lo que ocurre en la zona.

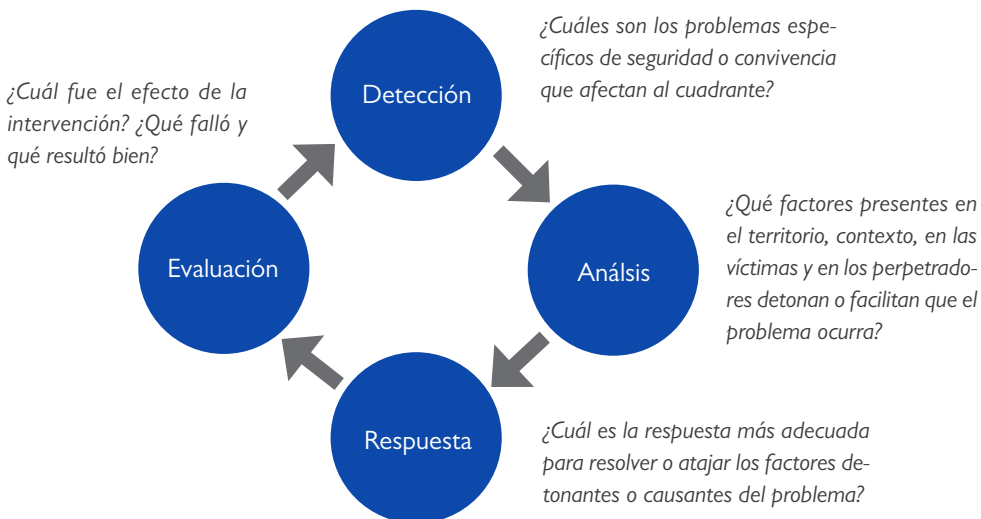
## Conceptos clave para la implementación de POP

### Modelo SARA

#### ¿Qué es?

Una policía orientada a la solución de problemas requiere de un modelo para comprender la naturaleza de los incidentes que enfrenta para diseñar la respuesta más efectiva. El modelo **SARA** (por sus siglas en inglés<sup>7</sup>) está conformado por cuatro pasos: *detección del problema, análisis, respuesta y evaluación*. En caso de ser necesario, estos pasos pueden repetirse en un ciclo hasta diseñar la respuesta que resuelva el problema.

**Figura 1.** Modelo SARA



<sup>7</sup> Scanning, analysis, response, and assessment.

Frente al hoy rebasado modelo policial meramente reactivo, POP sugiere que, además de auxiliar a la población, los policías se vuelvan actores proactivos de la detección de conflictos con el objetivo de poder prevenir posibles conductas delictivas. Sin embargo, esto requiere de un sistema de pasos a seguir, los cuales se describen a continuación:

**Paso I. Detección del problema.** En este paso, la policía identifica y prioriza los problemas. Tiene que ubicar causas y condiciones inmediatas que facilitan los conflictos, así como el perfil de las personas que participan y las condiciones del lugar de los hechos. Igualmente, se pretende que la policía desarrolle habilidades de comunicación con la comunidad para obtener información de los conflictos y poder actuar ante estos.

Para ello es necesario realizar dos diagnósticos. El primero sobre las capacidades institucionales, el segundo sobre los problemas existentes: tipo de falta y conflicto, frecuencia, causas, lugares de ocurrencia, etc. Se recomienda responder las siguientes preguntas:

**Tabla 4.** Factores a identificar

CAPACIDADES INSTITUCIONALES	FALTAS, CONFLICTOS Y DELITOS
¿En qué consiste la actual estrategia policial ante los problemas?	Realizar un reconocimiento territorial indicando: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cantidad de iglesias, escuelas, juntas vecinales, entre otros</li> <li>• Identificación de líderes de la comunidad</li> </ul> Análisis social, económico y demográfico
¿Qué factores internos y externos afectan el trabajo policial ante los conflictos y faltas administrativas? (Se recomienda realizar un FODA)	¿Dónde se concentran las faltas administrativas, conflictos o delitos?
¿De qué forma llega la noticia criminal?	¿Cuáles son los principales conflictos comunitarios que detonan faltas o delitos?
¿Cómo se lleva a cabo el patrullaje?	¿Existe estacionalidad (ocurrencia en periodos específicos tales como vacaciones, invierno, quincena) de los conflictos, faltas y delitos?
¿Cuáles son las tasas de arresto/sanciones para faltas administrativas o delitos? Desagregar por tipo de problema, por frecuencia semanal o mensual	¿Hay grupos identificados que cometan la mayoría de los conflictos o delitos?
Formato para registrar faltas administrativas o delitos	
Realizar un análisis costo-beneficio de los operativos	
Realizar un análisis que indique el éxito o falla de los retenes y patrullajes	
Realizar un análisis que indique el éxito o fallas en la detección flagrancia de faltas administrativas o delitos	

Fuente: elaboración propia.

Además, a partir de la división del territorio en cuadrantes, es importante que los responsables de la seguridad realicen recorridos de reconocimiento para lograr identificar factores ambientales que propicien faltas administrativas y/o delitos.

Una vez que se obtuvo el panorama general, es importante socializar los resultados y complementarlos con la participación de los vecinos.

Concluido esto, los policías del cuadrante deberán ubicar a los líderes de la comunidad, tales como jefes de manzana, directores de escuelas cercanas y/o sacerdotes. Deberán entrevistarse con ellos y obtener información relevante de los problemas detectados. Esto impactará en la empatía y percepción que se tiene de la policía en dos formas: 1) se creará un vínculo entre el líder de la comunidad y la policía; y 2) la comunidad lo detectará como el encargado de vigilar.

A continuación, se recomienda hacer las siguientes preguntas para realizar sus entrevistas y observación de la comunidad.

**Tabla 5.** Información para obtener en las entrevistas

<p><b>Datos generales:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre</li> <li>• Sexo</li> <li>• Edad</li> <li>• Ocupación</li> <li>• Ubicación de residencia</li> <li>• Tiempo viviendo en la comunidad</li> </ul>
¿Qué problemáticas detecta el líder de la comunidad?
¿Conoce la opinión y los intereses de la sociedad?
¿Qué daños y afectaciones detecta?
<b>Características de los sucesos:</b>
¿Cada cuánto ocurren las faltas administrativas y/o delitos? (Preguntar si reconoce algún patrón entre lo observado)
¿Qué zonas conflictivas (incluyendo negocios) detecta?
La zona en la que vive, ¿tiene problemas con pandillas?
¿Qué factores ambientales observa? Alumbrado público, baldíos, poca o nula vigilancia, entre otros (Se debe facilitar la definición del concepto al entrevistado, la cual será descrita más adelante. Además, el policía deberá colocar lo que observó en el entorno)
¿Tienen problemas con posesión de estupefacientes o narcomenudeo? Si es posible, preguntar sobre la ingesta de alcohol en vía pública
Expectativa ciudadana de la respuesta policial (Solamente es percepción del entrevistado)
Demás datos que el miembro de la comunidad desee aportar

Fuente: elaboración propia, con datos recuperados de Ronald Clarke and John Eck (2003).



Es importante que el policía preste atención a todos los conflictos comunitarios y faltas administrativas que mencionen los miembros de la comunidad, ya que estos concentran mayor preocupación para el ciudadano.

Para evitar que la persona se sienta interrogada, es recomendable que las preguntas se realicen conforme se desarrolla la conversación. Posteriormente, se debe hacer un registro de las respuestas en su bitácora de campo. Asimismo, si el policía decidió asistir a la junta vecinal, deberá anotar lo acontecido en la junta en su bitácora.<sup>8</sup>

No obstante, lo anterior no será suficiente para conocer los problemas. Los policías deben ser capaces de identificar y diferenciar las situaciones que pueden resolver y/o prevenir, porque es posible que se encuentren con conflictos comunitarios, faltas administrativas y delitos.

Además de considerar la diferenciación que se dio de conflictos comunitarios, faltas administrativas y delitos, es necesario considerar los siguientes eventos:

**Tabla 6.** Tipos de eventos

CARACTERÍSTICAS DE LOS EVENTOS	DEFINICIÓN	EJEMPLO
Únicos	Actos que alteran el orden público, pero estos carecen de frecuencia	Manifestaciones que terminan en violencia
Vecindarios	Actos que alteran la convivencia de una calle, fraccionamiento o vecindad	Música en alto volumen a altas horas de la noche o dejar basura en espacios comunes
Condiciones sociales	Condiciones que tiene una comunidad que propician los delitos	Colonias con altas tasas de incidencia delictiva
Factores ambientales	Forman parte del espacio común, pero estos han sido abandonados por las autoridades y pueden ser considerados como puntos críticos	Edificios abandonados, calles sin iluminación o terrenos baldíos

Fuente: elaboración propia, con datos recuperados de Ronald Clarke and John Eck (2003).

Igualmente, los policías, al patrullar constantemente, comenzarán a estudiar la rutina de los problemas. De esta forma se podrá realizar la clasificación ambiental sobre en dónde ocurren con mayor frecuencia los problemas, y si estos presentan comportamientos conflictivos o peligrosos para la comunidad (en el anexo I se especifica de qué forma se realiza esta actividad).

<sup>8</sup> En caso de no contar con bitácora de campo, en el anexo I se plantea un formato para vaciar la información obtenida.

Esta primera etapa brinda un acercamiento a los analistas y policías para reconocer su comunidad y los conflictos que viven día a día. Al finalizar el diagnóstico con toda la información, probablemente se encontrarán diferentes problemas, por lo tanto, deberán priorizarlos procurando satisfacer el bien común.

Cuando se haya realizado este paso, los analistas deben plantear un supuesto para cada problema respondiendo por qué consideran que sucede. Debe ser lo más claro, simple y directo posible. Este supuesto dirigirá el curso de la siguiente etapa de SARA.

**Paso 2. Análisis.** Consiste en analizar los problemas, sin olvidar la jerarquización anteriormente planteada. Este segundo diagnóstico revisará detalladamente las causas y naturaleza de los problemas, con ayuda de diferentes fuentes de información. Estas podrán ser encuestas; experiencias y buenas prácticas que se llevaron a cabo para solucionar los problemas; revisión de los informes policiales; análisis espacial; y las bitácoras de campo de los policías. No deben limitarse al buscar información extra; se deberán agotar todas las fuentes necesarias que permitan entender el problema.

En este punto, los diseñadores del diagnóstico deben *ponerse en los zapatos del delincuente y/o infractor* y pensar en las razones inmediatas por las que cometieron los delitos y/o faltas administrativas. Se deben comenzar a responder las siguientes preguntas:

**Tabla 7.** Preguntas base del análisis

PREGUNTAS POR PLANTEAR
¿Qué beneficios obtuvo el posible infractor?
¿Qué hicieron los infractores?
¿Cómo seleccionaron los blancos y/o víctimas?
¿Hubo violencia?
¿Hay testigos?

Fuente: elaboración propia.

Descubrir las razones de cómo operan los infractores permite entender más el perfil del problema y la ocurrencia. Se debe enfocar más en la naturaleza del problema, así como lo ha mencionado Goldstein (1990), agruparlos por comportamiento, persona, tiempo y lugar, y con estas características descubrir puntos en los que se puedan intervenir para prevenir el delito o las faltas administrativas.

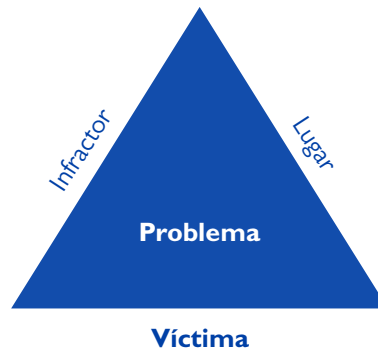
Una de las herramientas que pueden ayudar a entender y analizar los problemas que se detectaron en esta etapa, es el **triángulo de análisis de problemas (PAT)**.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> También conocido como "Triángulo del delito".

El supuesto inicial de esta herramienta es que existe la posibilidad de que los delitos y/o faltas administrativas sucedan cuando un probable infractor y la víctima se cruzan en un espacio-tiempo determinado, y no hay un guardián<sup>10</sup> para disuadir el conflicto.

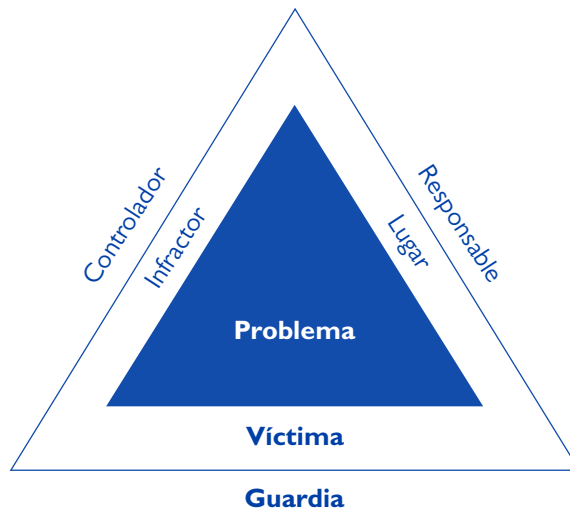
Esta herramienta basa su idea en que, si se logra identificar la perspectiva de la víctima y del infractor, así como las características del lugar, se logrará ahondar en los orígenes del delito. Como se aprecia en la figura 3, donde los elementos del problema se representan en los tres lados del triángulo.

**Figura 2.** Triángulo de análisis de problemas



Fuente: Ronald Clarke & John Eck (2003).

**Figura 3.** Triángulo de análisis de problemas



Fuente: Ronald Clarke & John Eck (2003).

<sup>10</sup> Un guardián puede ser un portero, un velador, una corporación de seguridad privada o la policía local. Toda aquella persona que pueda evitar que un conflicto suceda.

Para completar la figura 2 también se deben considerar los influenciadores de los elementos, mostrados en la figura 3. Estos pueden ser padres, familiares, maestros, oficiales de libertad condicional, entre otros. Estos serán aquellos que frenen o motiven el problema.

Por ejemplo: “Se detectó que una colonia tiene el problema de robo con vehículo y es operado por una pandilla...” La primera acción que se deberá hacer es identificar el origen de la pandilla y en qué lugar opera, qué días son los más frecuentes y a qué hora se efectúan los robos. Después, se tendrá que conocer qué motiva y qué puede frenar a los posibles infractores, aumentar la actividad policial en donde más ocurre el delito y divulgar qué debe hacer la ciudadanía si ve esta clase de actos.

Utilizar herramientas para el análisis de los problemas ayudará a entenderlos a fondo y a ir previniendo aquellos que son recurrentes, ya que se conocerá de qué forma los infractores y víctimas/objetos se encuentran, y qué fallas tiene la actuación policial. Cuando se formule esto, se debe ser lo más claro y específico posible (en el anexo 2 se mencionan algunas herramientas que ayudan a realizar de mejor manera el análisis).

Muy probablemente, para los problemas que se detectaron ya existan soluciones implementadas por la institución en la que están inscritos, o por instituciones de otros estados o incluso de otros países. Por lo tanto, una de las primeras acciones a realizar es investigar las experiencias y buenas prácticas respecto a lo que se conoce de los problemas. Esto puede ser vía internet o conversando con colegas locales o estatales.

En este punto del análisis, se debe retomar el trabajo realizado en los cuadrantes para definir en qué área geográfica se trabajará. Se recomienda empezar de lo particular a lo general, es decir, por lugares específicos, luego considerar calles, y finalmente áreas vecinales. Este análisis espacial dependerá de la frecuencia y los patrones de la problemática, ya que es más fácil actuar sobre un problema que se presenta en una calle que si se intenta combatir en toda una colonia.

**Paso 3.** Respuesta. La institución policial deberá enfocarse en desarrollar e implementar soluciones a las problemáticas que se ubicaron en los pasos de *Detección del problema y Análisis*. Este paso no puede realizarse sin antes haber analizado a fondo los problemas de comunidad (paso 2, modelo SARA) y haberse acercado a la comunidad (paso 1, modelo SARA).

POP busca que los policías planteen soluciones que sean replicables a corto y a largo plazo. Es una posibilidad que los problemas persistan si las soluciones que se desarrollen no se adaptan a las causas de los problemas iniciales.

Una de las preguntas iniciales que se deben plantear para el diseño de soluciones es: *¿Qué se debe hacer para arreglar el problema?* Algunas de las acciones por las que pueden comenzar son: realizar lluvias de ideas para buscar soluciones, buscar lugares o entidades que tengan problemas similares, y realizar objetivos específicos que ayuden a los policías a no desviarse del problema inicial y así solucionarlos.

Algunas organizaciones policiales creen que con reforzar sus reglamentos o legislaciones se pueden solucionar los problemas. Sin embargo, es necesario que el policía realice la fase de detección (mapeo de los miembros importantes de la comunidad), y mantenga un diálogo constante con ellos para buscar conjuntamente soluciones, ya que son ellos los que podrán dar puntos de vista más concretos porque son quienes viven el problema día a día.

### ¡RECUERDA!

#### PUNTOS A CONSIDERAR PARA LA ETAPA DE *RESPONSE*

- Las respuestas deben estar directamente vinculadas a los resultados de los análisis.
- Tratar de no limitar las respuestas a la policía. Es posible que otras instituciones deban involucrarse y asumir alguna responsabilidad.
- Las respuestas deben ser manejables dados los recursos, el tiempo disponible y la urgencia para resolver el problema.
- Una variedad de respuestas puede ser más efectiva que una sola respuesta en algunas situaciones.

Por otro lado, el Centro para la Policía Orientada a la Solución de Problemas ha diseñado soluciones a diferentes problemas. Algunas de estas son:

#### • **Aumento drástico del cuerpo policial**

Aumento del número de policías en las calles, pero no necesariamente deben ser uniformados, en algunos casos podrán ser policías vestidos de civiles, con el objetivo de acercarse a presuntos infractores. Además, es necesario implementar lo siguiente para fortalecer esta estrategia:

- Realizar operativos
- Focalizar presuntos infractores
- Educar y advertir a los ciudadanos de situaciones de peligro
- Mejorar las condiciones del entorno (parques, calles, colonias, entre otros)

Algunas estrategias específicas del aumento drástico del cuerpo policial son:

- Arrestar a delincuentes
- Realizar entrevistas de campo a la comunidad
- Emitir advertencias escritas o verbales

- Poner bajo custodia a delincuentes juveniles
- Realizar patrullajes altamente visibles
- Cumplir órdenes de allanamiento
- Inspeccionar permisos comerciales
- Establecer centros de atención a víctimas
- Realizar operaciones de tocar y hablar (para obtener información de los ciudadanos que dudan en contactar a la policía directamente, informar a la comunidad lo que la policía espera lograr, ubicar a los delincuentes, realizar búsquedas voluntarias de locales privados, buscar evidencia a simple vista, etc.)

### • **Operativos en calles para reducir los delitos**

Una vez que se hayan detectado y analizado las problemáticas que afectan a la comunidad o el entorno, se debe buscar la manera de solucionarlas. Una de las tantas soluciones posibles podría ser cerrar ciertas calles donde el policía considere que hay mayores afectaciones, para así poder reforzar la seguridad de lugares específicos.

### • **Cambio y responsabilidad compartida por problemas de seguridad pública**

Cuando el policía tiene identificado el problema que debe solucionar, deberá buscar apoyo de otras organizaciones —tanto privadas como públicas— para que lo ayuden a solucionar el problema, en caso de ser necesario.

Por ejemplo, si el policía ha detectado que en su entorno existen problemas de violencia familiar, acompañados de alcoholismo, el policía deberá buscar apoyo del DIF y Alcohólicos Anónimos, o demás organizaciones que crea pertinente que lo puedan ayudar.

En el anexo 2 se describen otras soluciones que puede adoptar la corporación policial. Estas responden a una lógica de prevención de los conflictos y cómo actuar ante ellos. Por ejemplo:

- **Aumentar los esfuerzos para delinquir:** Eliminar las oportunidades de que se cometa algún delito.

Por ejemplo, fortalecer los blancos, es decir, doblar la seguridad con alarmas en casas o negocios, controlar el acceso a ciertos lugares, tales como oficinas o negocios, entre otros.

- **Aumentar los riesgos del delito:** Los infractores o delincuentes se preocupan más por el riesgo de ser detenidos que por las consecuencias de serlo. Es por ello que esta solución busca aumentar el riesgo de ser capturados y no se centra en posibles castigos.

Por ejemplo, mejorar el alumbrado público, números de emergencia, programas de vecinos vigilantes, aumentar castigos/penas, entrenamiento y/o pláticas con empresas de seguridad privada, y fortalecimiento de la vigilancia por medio de cámaras y patrullaje.

- **Reducir la recompensa:** Es importante analizar los posibles beneficios que puedan obtener los infractores o delincuentes de la situación. Se deben entender los premios o recompensas que puede obtener el delincuente, y buscar la forma de reducirlos o eliminarlos. Algunos ejemplos de recompensas son cosas materiales, desahogo sexual, intoxicación, la excitación de la venganza, entre otros.
- **Reducir provocaciones:** se tiene pruebas que el hacinamiento, la incomodidad y el maltrato provocan situaciones violentas. Es necesario disminuir este tipo de situaciones para que no terminen convirtiéndose en un delito o falta administrativa. Por ejemplo, reducir el estrés y frustraciones de las personas; evitar riñas, en especial en eventos o lugares que se puedan propiciar.
- **Eliminar excusas:** se cree que los delincuentes hacen juicios morales sobre su comportamiento y que racionalizan su conducta para neutralizarla. No son conscientes de lo que hicieron está mal, o sea, tratan de justificar su actuar. Por ello se debe buscar una forma de incapacitarlos para cometer alguna falta y/o delito.

Al momento del diseño de la respuesta, es necesario tener presentes los siguientes rubros:

- Que no sea demasiado ambiciosa o costosa
- Que sea de impacto inmediato
- Que contemple los mecanismos y efectos de implementación

Al considerar estas opciones, la implementación y operación de las estrategias será un proceso más sencillo.

**Paso 4.** Evaluación. En este paso se evalúan los resultados de la respuesta implementada. Un error frecuente es considerar que, al llegar a este paso, el proceso de SARA está concluido. Recordemos que es un ciclo, donde se debe aprender de lo que salió mal y mejorarlo de forma progresiva.

Algunas preguntas que ayudarán a las instituciones policiales a entender si las estrategias/ soluciones implementadas (en la fase de *Response*) fueron óptimas, son las siguientes:

- ¿La intervención fue realizada de acuerdo a lo planeado?
- ¿Qué cambios fueron necesarios para su implementación?
- ¿Cuál fue la solución implementada?
- ¿Se redujo el problema?
- ¿Ocurrió gracias a las medidas aplicadas o debido a otra cosa?

Estos son los pasos del proceso de **Evaluación** que se implementan en esta etapa.

**Proceso de Evaluación**

1. Determinar si el plan fue implementado
2. Determinar si se alcanzaron metas y objetivos generales
3. Identificar las nuevas estrategias necesarias para aumentar el plan original
4. Mejor manejo de incidentes y mejor respuesta al problema
5. Realizar evaluaciones continuas para garantizar la efectividad continua

Por otro lado, una evaluación de proceso no dice si la solución fue efectiva. Para esto es necesario una evaluación de impacto, esto nos dice si el problema cambió o no. Para realizar la evaluación de impacto se pueden analizar los siguientes aspectos:

- *Aumento de la percepción de seguridad de la ciudadanía:* realizar la comparativa con otros periodos para así evaluar si hubo una mejora.
- *Desplazamiento geográfico y temporal de los conflictos:* analizar si el delito cambió de espacio y entender si hubo mejoras en el espacio analizado.
- *Desplazamiento de delitos a otros objetivos:* analizar si los problemas tienen nuevos objetivos.
- *Disminución de los conflictos/delitos:* realizar la comparación para saber si los delitos han disminuido en un periodo determinado.

Al realizar una evaluación de procesos se deberá observar a las partes relevantes o partes afectadas de los problemas. Realizar grupos focales donde se discutirá si las soluciones implementadas lograron solucionar el problema, además de realizar encuestas. Es muy importante que se documente todo lo obtenido de las evaluaciones, porque no se sabe cuándo podrá ser utilizado o si servirá para desarrollar otras posibles soluciones.

En resumen, cada etapa de SARA debe intentar responder las siguientes preguntas, para que cuente con toda la información necesaria.

**Tabla 8.** Modelo SARA

**Detección del problema**

- ¿Cuál es el problema?
- ¿En dónde se basa el problema? lugar y hora del delito
- ¿Cómo se supo de ello?
- ¿Quién se ve afectado por este problema?
- ¿Qué se está haciendo actualmente o qué se ha hecho para resolver el problema? ¿Este es un trabajo que le corresponde a la policía?



**Análisis**

- ¿Qué información sería útil tener para resolver efectivamente este problema? ¿Cómo se obtendrá esta información?
- ¿Se ha entrevistado a todas las partes concernientes?
- ¿Se trató el tema con otros departamentos u oficinas de policía?
- ¿Se recogió información, tanto de fuentes públicas como privadas? ¿Cuáles son las metas a corto y largo plazo?

**Respuesta**

- ¿Qué se espera lograr (metas)?
- ¿De quiénes se necesita ayuda?
- ¿Cuánto tiempo se llevará?
- ¿Cómo se comprobará si la respuesta fue efectiva?

**Evaluación**

- ¿Se alcanzaron las metas?
- ¿Cuáles han sido los resultados?
- ¿Cuáles fueron los desafíos?
- ¿Se necesita buscar recursos adicionales o asociados?
- ¿Qué se puede hacer para que la respuesta sea más efectiva (lecciones aprendidas)?

Fuente: UNODC (2013).

**Policía orientada a la solución de problemas con capacidades de mediación**

El uso de la mediación para la solución de controversias le permite al policía a) participar proactivamente en la comunidad; b) ayudar a la ciudadanía a solucionar sus disputas antes de que evolucionen a conductas graves, e c) identificar las raíces de los problemas sociales para generar inteligencia en la materia. Al respecto, destaca que los policías, como primeros respondientes a los conflictos comunitarios, podrían ya estar aplicando este mecanismo de manera intuitiva.

En este apartado de la Guía se presentan los aspectos teóricos y prácticos relacionados con la mediación, a fin de que el policía cuente con las herramientas para intervenir —directa y activamente— en la solución de problemáticas particulares entre los ciudadanos.

*¿Qué es la mediación policial para la policía orientada a la solución de conflictos?*

La **mediación policial** se basa en la intervención de la autoridad como una tercera parte imparcial que fomenta que dos partes en conflicto dialoguen y reflexionen sobre sus diferencias para llegar a un acuerdo, promoviendo que estas se solucionen sin la necesidad de llegar a otras instancias. A diferencia de la mediación “formal”, esta busca intervenir en la solución de conflictos comunitarios y no tiene injerencia sobre delitos y faltas administrativas.

Por ello, se entiende que la mediación policial es una estrategia de uso cotidiano que le permite al policía municipal:

- Apoyar en la solución de los conflictos entre ciudadanos, evitando que las conductas se agraven.
- Reforzar la confianza ciudadana en la autoridad pública.

Asimismo, es una estrategia proactiva para la prevención de delitos, ya que:

- Promueve que los conflictos se resuelvan por medio del diálogo.
- Fomenta el diseño de estrategias para la solución de conflictos.
- Optimiza los recursos disponibles.

### La mediación en el Modelo Homologado de Justicia Cívica (MHJC)

A partir de la implementación del **Modelo Homologado de Justicia Cívica, Buen Gobierno y Cultura de la Legalidad para los Municipios de México (MHJC)**, se identificó al policía municipal como la autoridad pública con mayor posibilidad de brindar atención inmediata en caso de un conflicto o un hecho delictivo, haciendo uso de los Medios Alternativos de Solución de Controversias (MASC).

En el marco de la presente guía, la mediación policial es una herramienta fundamental para las corporaciones que adopten el enfoque de POP. El paradigma de la mediación como estrategia proactiva e integral para la solución de los conflictos comunitarios se instruye dentro de la perspectiva de la cultura de la paz y la justicia transformativa, por sus características:

- 1) Cultura de la paz:** ya que promueve el uso de técnicas no violentas para la solución de conflictos a través del diálogo.
- 2) Justicia transformativa:** ya que es un proceso que, aunque parte de la autoridad, escucha exclusivamente a las partes, y se sostiene por las mismas.

Para integrar el Modelo a través de la mediación policial, se debe reflexionar acerca de:

1. Los conflictos comunitarios a los que es aplicable esta técnica y el proceso de canalización para aquellas problemáticas que no puedan resolverse de esta manera.
2. Los beneficios y retos de la mediación orientada a la solución de conflictos de acuerdo con el lugar en el que ocurran.
3. El desarrollo de capacidades para los policías.

Estos apartados se presentan a continuación:

### *Aplicación del enfoque POP para la mediación de conflictos comunitarios*

La más reciente reforma al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), menciona que la **seguridad pública** “es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social”.

Aproximadamente, 4 de cada 10 personas mayores de 18 años que habitan en zonas urbanas de México tuvieron un conflicto en el tercer trimestre de 2019.<sup>11</sup> De estos, la mayoría (7 de cada 10) ocurrió entre vecinos. Prácticamente la totalidad de ellos tuvieron alguna consecuencia, como gritos o insultos y, en menor medida, consecuencias físicas.

Con base en lo anterior, la pronta detección y atención de los conflictos comunitarios<sup>12</sup> supone un primer paso para alcanzar estos fines, en el marco de la justicia cívica como forma de Buen Gobierno. A diferencia de los MASC que se usan en el ámbito penal, la mediación policial podrá ser aplicada en las situaciones conflictivas que aún no escalen a conductas atípicas para la ley.

### *Proceso de canalización para los conflictos que no sean susceptibles de mediación*

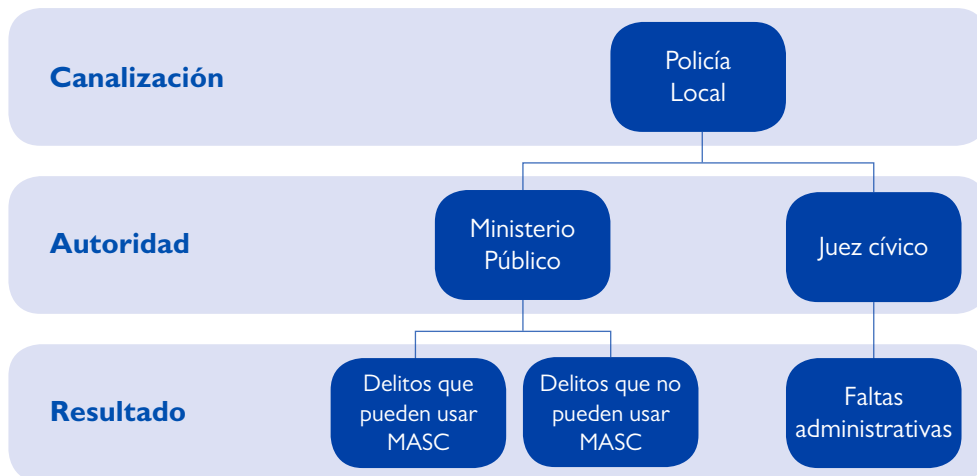
Atender a tiempo los conflictos comunitarios es una medida de prevención, por lo que se sugiere que, aquellos conflictos que necesiten una intervención prolongada, sean canalizados a las instancias competentes, manteniendo registro de los mismos.

Para ello, el policía debe aprender a reconocer cuáles son situaciones constitutivas de hechos delictivos o faltas administrativas, y en ese caso, canalizarlas con la instancia competente, como el proceso que se propone a continuación:

<sup>11</sup> Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana, levantamiento correspondiente al tercer trimestre de 2019.

<sup>12</sup> Aquellos problemas que se suscitan por la convivencia ordinaria en la comunidad urbana. Abarcan aquellas situaciones problemáticas entre partes que no constituyen faltas administrativas y que pueden o no ser relevantes para efectos penales, con exclusión de las conductas de mediano o alto impacto criminal.

**Figura 4.** Proceso de canalización para los conflictos



Fuente: elaboración propia.

*Beneficios y retos de la mediación policial de acuerdo a su lugar de ocurrencia*

Otro factor que debe tenerse en cuenta es el lugar en el que se median los conflictos; si la mediación se presenta durante las actividades cotidianas (por ejemplo, en el patrullaje o la interacción con miembros de la comunidad), o en un lugar designado para la ocasión (en la estación de policía o en las instalaciones del ayuntamiento). A continuación se ubican los beneficios y retos a contemplar en ambas opciones:

a) Mediación en el sitio de ocurrencia del conflicto:

**Tabla 9.** Beneficios y retos de la mediación en el sitio de ocurrencia del conflicto

BENEFICIOS	RETOS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• No requiere trasladarse, y, por tanto, limita la oportunidad para que las partes se sustraigan del proceso.</li> <li>• Permite familiarizarse con el entorno del conflicto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presencia de espectadores de la situación, vecinos, familiares, etcétera.</li> <li>• Desconfianza ciudadana a la intervención del policía.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

b) En un espacio determinado para la mediación:

**Tabla 10.** Beneficios y retos de la mediación en un espacio determinado para la mediación

BENEFICIOS	RETOS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adecuada infraestructura con elementos didácticos para el desarrollo de las sesiones.</li> <li>• Promueve la generación de un espacio de confianza.</li> <li>• La comunidad identifica un espacio al que pueden acudir a solucionar controversias.</li> <li>• Limita la interferencia de terceras personas y de ruido.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Insuficiencia de recursos presupuestarios y materiales.</li> <li>• Limitada capacitación para los policías.</li> <li>• Alta demanda del servicio.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

Si bien, es probable que la primera sea más recurrente debido a la cotidiana presencia en la calle del policía municipal, se sugiere contemplar la adecuación de un espacio para este propósito, si está dentro de las posibilidades presupuestarias y de infraestructura.

#### *Desarrollo de capacidades para la mediación orientada a la solución de problemas*

La consolidación de un modelo de mediación implica un cambio en la manera en que se gestiona la sociedad, así como una resignificación del conflicto, la comprensión de las partes y los principios rectores, por lo que el policía debe estar familiarizado con los conceptos que se desarrollan a continuación:

#### *Resignificación del conflicto*

Generalmente, el conflicto tiene una connotación negativa en la que se involucran la lucha, los enfrentamientos, los apuros y las discusiones. Sin embargo, para la mediación, el conflicto es una ventana de oportunidad que posibilita alcanzar mejores condiciones que las previas.

De acuerdo a Kim y Pruitt (1994), el conflicto es “una divergencia percibida de intereses y creencias de que las aspiraciones actuales de las partes no pueden ser alcanzadas simultáneamente o son incompatibles”. De esta definición destaca que la simple incompatibilidad percibida de intereses y creencias puede generar conflicto, y que estas, a su vez, son subjetivas. Al entender los conflictos como fenómenos dinámicos e interactivos en la comunidad, se pueden encontrar alternativas múltiples para su manejo y solución.

El conflicto está asociado a la existencia de un ganador y un perdedor, lo que provocará la existencia de una parte victoriosa y una insatisfecha. Por ello, la mediación promueve la resignificación del conflicto como una oportunidad para generar condiciones de *ganar-ganar*, a través del entendimiento mutuo de las partes y la integración de sus perspectivas.

Además, los mediadores deben considerar el impacto sobre los factores siguientes:

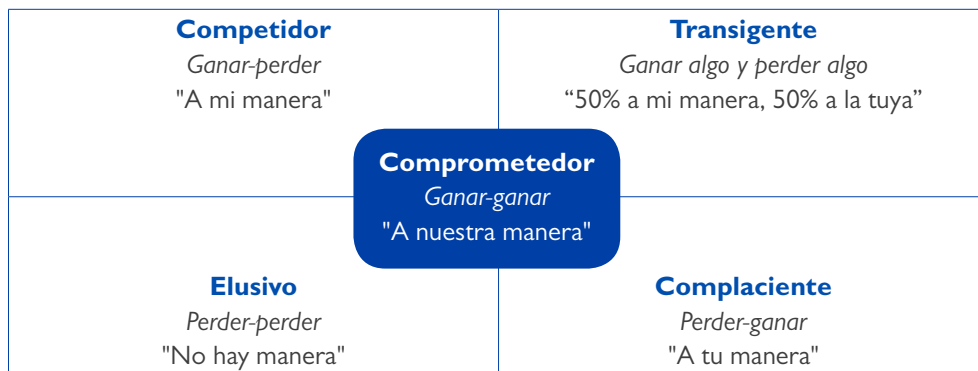
- Relaciones de poder entre las partes
- Escasez de recursos en la convivencia
- Necesidades individuales insatisfechas, materiales y psicológicas

*Comprensión de las partes en conflicto y los principios rectores*

Con el fin de llevar a cabo la mediación orientada a la solución de problemas, el policía debe ser capaz de identificar las distintas personalidades y lidiar con las emociones que surgen ante la presencia del conflicto, para poder facilitar la comunicación entre las partes.

En términos generales, se pueden clasificar a las personas de cinco maneras, de acuerdo a la forma en la que enfrentan el conflicto:

**Figura 15.** Cuadro de actitudes generales frente a los conflictos



Fuente: Fierro, A. (2010). Manejo de conflictos y mediación. Ciudad de México: Oxford University Press México, Centro de Investigación y Docencia Académica CIDE

Esta clasificación se obtiene al analizar las estrategias (los recursos que posee) y las fuentes de poder del sujeto (la posición del individuo en su comunidad), cuyo conocimiento permite identificar la forma apropiada de intervención, siempre tendiente a un acuerdo ganar-ganar.

Los distintos tipos de personalidades se exponen en la tabla siguiente:

**Tabla II.** Tipos de personalidad de mediador

TIPO DE PERSONALIDAD	FUENTE DE PODER	POSIBLES BENEFICIOS	POSIBLES RETOS O DESVENTAJAS	ESTRATÉGIAS QUE SIGUE
<b>Competidor</b>	Su posición personal, sus intereses. Reducen la situación a blanco y negro, culpable o inocente, de modo que alguien debe ser victorioso y el culpable debe ser derrotado	Rapidez y firmeza con la que se toman decisiones, así como una tendencia a proteger a los inocentes	Esta actitud provoca que las relaciones se destruyan, lo que puede generar un estancamiento	Disuasión de la contraparte, citar políticas y normas, controlar la situación y ser inaccesible
<b>Transigente</b>	Su fuente de poder se basa en la confianza, las habilidades, las buenas intenciones y la creatividad. Prefieren llegar a ganancias y pérdidas recíprocas	Promueven un alto nivel de cooperación, creatividad y buenas intenciones	Agobio, la pérdida de tiempo u objetivo, y una “parálisis provocada por el análisis”	Mantener el propio punto de vista mientras da bienvenida a las diferencias
<b>Comprometedor</b>	La razón y la moderación. El objetivo de este tipo de personalidad es que ambas partes salgan ganando	Promueve formas de salir del estancamiento, la mayoría de las personas lo entienden y promueve la calma y la razonabilidad	Existe una probabilidad de lograr acuerdos mediocres, sin cumplir los principios de mediación, y que pueden enfocarse en los síntomas y no en las causas de los problemas	Buscan la moderación, regatear, dividir la diferencia, y encontrarse a medio camino con otros

TIPO DE PERSONALIDAD	FUENTE DE PODER	POSIBLES BENEFICIOS	POSIBLES RETOS O DESVENTAJAS	ESTRATEGIAS QUE SIGUE
<b>Elusivo/evasivo</b>	Prefieren rehuir el conflicto para “no hacer una montaña de un granito de arena”, lo que trae como consecuencia que ambas partes pierdan al preferir no tratar de asumir el conflicto	El conflicto no se enreda en temas triviales o relaciones insignificantes, preservan el status quo y tienen la habilidad de influir en el resultado sin comprometer	Posibles explosiones de ira, aislamiento, muerte lenta de relaciones, estancamiento y desilusión	Apartarse, retirarse, postergar, desviar la atención y suprimir emociones
<b>Complaciente</b>	Basan su poder en las relaciones, esto es, en la aprobación de los demás. No negocian beneficios para sí mismos, sino que buscan complacer a sus oponentes	Son apreciados por los demás, pueden estar sin molestias o ajetreos, y tienen autodisciplina del ego	Pueden frustrar a los oponentes que quieren colaborar, posible resentimiento y depresión, impide el crecimiento de habilidades personales y niegan a otros el beneficio del enfrentamiento sano	Consentir, acceder, convencer que sus problemas no son importantes y apaciguar los conflictos

Fuente: elaboración propia.

Atender y trascender las posturas<sup>13</sup> individuales promueve la creación de un espacio de confianza y respeto con el cual identificar los deseos<sup>14</sup> y las necesidades<sup>15</sup> de las personas, a fin de construir soluciones propias y sostenibles a sus desacuerdos.

### *Dimensión de la tercera parte neutral*

El papel de la tercera parte neutral es de vital importancia en el proceso de la mediación orientada a la solución de problemas. En este contexto, la policía municipal como figura intermedia y flexible es la autoridad óptima para su implementación debido a la proximidad

<sup>13</sup> Exigencia presentada como si fuera la única solución del problema.

<sup>14</sup> Objetivos personales no declarados que explican la exigencia de la posición.

<sup>15</sup> Elementos básicos no negociables, usualmente ligados a aspectos de la identidad de los sujetos.



con la ciudadanía. Igualmente, funge como puente con otras instancias como la familia, la escuela y los servicios sociales.

Esta persona tiene la encomienda de resignificar el conflicto, promover el diálogo, el respeto, la creatividad y la mejora de la comunidad. El facilitador de la mediación debe favorecer una visión:

- No violenta: propicia el diálogo para la búsqueda de soluciones.
- Colaborativa: supera la idea de ganador/perdedor, y se promueve el trabajo en conjunto para la toma de decisiones.
- Empoderadora: las partes son activas en la búsqueda de soluciones a su problemática.

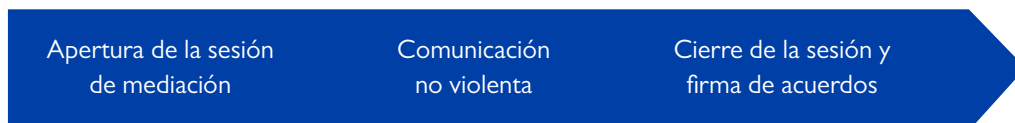
En el proceso, el mediador debe ayudar a las partes a:

- Examinar sus problemas y la percepción que tienen de estos
- Identificar y entender las causas subyacentes del conflicto
- Comunicarse constructivamente para entender necesidades e intereses
- Encontrar alternativas que permitan manejar sus problemas, separándolos de las personas para identificar elementos circunstanciales o estructurales que impidan el diálogo
- Escoger las soluciones mutuamente aceptadas
- Alcanzar un acuerdo conjuntamente aceptado que les ayude a lidiar con sus conflictos

*El proceso de mediación policial para solucionar conflictos comunitarios*

A fin de ejemplificar la estructura formal de las sesiones de mediación, este apartado proporciona herramientas para iniciar y guiar el proceso, así como para captar información acerca de los conflictos mediados por la policía municipal. Existen tres momentos clave de la mediación, mismos que se desarrollarán en los subapartados siguientes:

**Figura 17.** Elementos clave de la mediación



Fuente: elaboración propia.

### De la sesión de mediación

El proceso de mediación orientada a la solución de problemas consiste en la apertura de la sesión de mediación basada en los siguientes principios rectores:

- **Voluntariedad:** se refiere al común acuerdo de participar en el proceso.
- **Imparcialidad:** el mediador debe tener la habilidad de distanciar su punto de vista para no influir en el resultado de la mediación, y en cambio, promover la comunicación respetuosa y la toma de decisiones individual.
- **Confidencialidad:** implica el aseguramiento de que las especificidades e información del problema no serán abordadas fuera de la sesión, lo que ofrece un clima de seguridad para las partes.
- **Flexibilidad del proceso:** la mediación se adecua a las partes, ya que estas se encargan del diálogo y la solución del conflicto, evitando procesos formales y sanciones predeterminadas.

A continuación se presenta un ejemplo de sesión formal mediante el cual el policía podrá identificar buenas prácticas al respecto:

**Tabla 12.** Fases de la mediación

FASE DE LA APERTURA	DESCRIPCIÓN	GUIÓN PROPUESTO
Presentación	El proceso inicia con la presentación del mediador, del proceso y de las partes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Si me pueden decir sus nombres y cómo prefieren que me dirija a ustedes”.</li> <li>• Felicitación por escoger la mediación para solucionar sus conflictos, en qué consiste la mediación, cuáles son sus características y objetivo final (relaciones a futuro).</li> <li>• “Es un proceso orientado al futuro, su finalidad es que el acuerdo se cumpla y sea duradero, y que las relaciones permanezcan en el tiempo”.</li> </ul>
Encuadre de la mediación	Se refiere a las reglas del proceso, para facilitar la comunicación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “El proceso es voluntario, desde el principio hasta el final. Ustedes están aquí porque quieren, ¿no es así? En cualquier momento se puede abandonar la mediación si las partes o el mediador lo considera oportuno”.</li> <li>• En caso de ser necesario, se podrán llevar a cabo sesiones individuales, pero se privilegian las sesiones conjuntas y se deberá tener especial atención en evitar distracciones, respetar turnos de palabra y uso de lenguaje apropiado.</li> </ul>

FASE DE LA APERTURA	DESCRIPCIÓN	GUIÓN PROPUESTO
Abordaje del conflicto	Cada parte cuenta cuál es el conflicto, cómo surgió, por qué han venido a la mediación y qué quieren conseguir del proceso	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se pide a las partes que se comuniquen con respeto.</li> <li>• También se les menciona que, por el tipo de diálogo, no pueden hablar del proceso fuera de la sala.</li> <li>• Se les proporcionan hojas blancas con el fin de evitar interrupciones.</li> </ul>
Propósito de la mediación	Tras las primeras intervenciones de las partes, se realizará una lista llamada <i>agenda</i> , en la que se anotarán los intereses de ambos. Esto para ver en qué aspectos coinciden para llegar a un acuerdo y satisfacer los intereses de las partes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Les garantizo neutralidad, ya que no me inclinaré por una parte, ni por la otra”.</li> </ul>
Cierre de la sesión y posible firma de acuerdos	La sesión de mediación puede terminar una vez llegado a un acuerdo, o puede ser una intervención de más sesiones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “No se preocupen por llegar a un acuerdo en la primera sesión. Lo que importa es el entendimiento mutuo y la mejora de relaciones para un futuro”.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

Una vez reconocida la personalidad de las partes sujetas al proceso de mediación<sup>16</sup> es de vital importancia promover una comunicación no violenta con el objetivo de facilitar el diálogo, la creación de un clima de confianza y el respeto de la contraparte. Esto con el fin de promover que las partes sientan que sus necesidades están siendo incluidas y que sus opiniones están siendo escuchadas. De esta forma se lograrán acuerdos duraderos y sostenibles en el tiempo.

### Comunicación no violenta

De acuerdo al modelo desarrollado por Marshall B. Rosenberg, la comunicación no violenta parte de los siguientes componentes:

- *Observación*: identificar lo que ocurre en una situación dada, lo que dicen o hacen los demás. Llamar la atención a un hecho específico sirve para explicar el origen del conflicto.
- *Sentimiento*: comunicar los sentimientos que parten de la observación permite compartir la postura y las emociones que permean el conflicto.

<sup>16</sup> Ver cuadro de personalidades propuesto en el apartado Mediación como paradigma.

- **Necesidades:** identificar las necesidades, valores o deseos que parten del conflicto observado permite significar los sentimientos experimentados y hacer peticiones específicas.
- **Petición:** finaliza con hacer una petición específica que cubra la necesidad identificada. La petición se centra en lo que esperamos que la otra persona haga para enriquecer la vida de ambos.

Además, como herramienta práctica, se puede hacer uso de los lineamientos para “negociación basada en principios”<sup>17</sup> que propone Fisher, mismos que se muestran a continuación:

1. Separar a las personas del problema
2. Enfocarse en los intereses, no en las posiciones
4. Crear opciones de ganar-ganar / beneficio mutuo
5. Insistir en usar criterios objetivos (estándares independientes a la voluntad del individuo, como son los derechos humanos)

Algunos ejemplos de actividades que se pueden llevar a cabo durante las sesiones para reafirmar el diálogo, buscar la comprensión de las partes y opciones de ganar-ganar son:

- **Refraseo.** Decir lo mismo, con otras palabras, para clarificar el mensaje.
- **Lluvia de ideas.** Proponer soluciones de forma general y abierta.
- **Juego de roles.** Identificarse con la contraparte, o con una posición alterna a la asumida durante el conflicto.

Al utilizar la estrategia de la comunicación no violenta, en vez de obedecer a reacciones habituales y automáticas, las palabras se convierten en respuestas conscientes con base en lo que percibimos, sentimos y deseamos.

### *Cierre de la sesión y firma de acuerdos*

Como última fase del proceso de mediación se prevé un acuerdo mutuo que satisfaga los intereses y necesidades de las partes. Para lograr la consecución del acuerdo, el policía debe asegurar que se integren los requerimientos de las partes en conflicto. Los acuerdos llegados no pueden ser: a) de carácter ilegal, 2) desequilibrados, o 3) impositivos. Se asume que, con la mediación, las partes buscan promover el diálogo para transformar y mejorar sus relaciones en el futuro.

---

<sup>17</sup> Fisher, R., Ury, W. & Patton, B. (1991). *Obtenga el sí: el arte de negociar sin ceder*. Ciudad de México: Penguin, Harvard Negotiation Project.

El policía debe consultar con las partes para saber si el acuerdo llegado será ratificado por:

- **Juez cívico:** se sugiere el establecimiento de comunicación previa con el juez cívico para acordar la recepción y ratificación de los acuerdos de las partes.
- **Las partes:** en caso de que las partes acuerden que será convenio ratificado por ellas mismas, se sugiere el seguimiento por parte del policía municipal.
- **La corporación municipal:** se puede acordar el resguardo y seguimiento de los acuerdos (esto a consideración de la corporación policial).

En todo caso, en los acuerdos deberán contemplarse:

- Tiempos para las distintas fases
- La voluntariedad de lo acordado
- La figura que ratificará el convenio
- La figura encargada de la verificación de cumplimiento y seguimiento

*Captación y sistematización de la información generada*

Partiendo del hecho de que la información generada como resultado de la mediación puede servir como insumo para el diseño de estrategias en la materia, se propone que al final de la mediación, a fin de sistematizar los datos, se complete el formato siguiente:

**Tabla 13.** Formato de llenado para la mediación

Policía que atiende:		Conflicto de tipo:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vecinal</li> <li>• Familiar</li> <li>• Laboral</li> <li>• Otro: ____</li> </ul>
Lugar de ocurrencia:			
Parte 1		Parte 2	
Sexo		Sexo	
Edad		Edad	
Relación con la contraparte		Relación con la contraparte	
Acuerdo:	Sí    No	Dónde se suscribe:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Juez cívico</li> <li>• Las partes</li> <li>• Policía local</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

Este tipo de formato no capta información que sea susceptible de agredir la protección de datos personales, sin embargo, se sugiere comunicar a las partes que existirá este formato.

Debido a la proximidad que tiene la policía con los ciudadanos y los conflictos comunitarios que se desarrollan a diario, la mediación resulta un mecanismo muy útil por medio del cual se da solución a problemáticas específicas, y una herramienta para prevenir que estas escalen a hechos delictivos complejos. Además, tiene el objetivo secundario de captar información que permita identificar y diagnosticar el contexto en el que se desarrollan los conflictos y así diseñar estrategias en la materia.

La mediación orientada a la solución de conflictos se basa en la intervención del policía como una tercera parte imparcial que asiste a dos partes en disputa para que reflexionen y dialoguen respecto a sus diferencias, a fin de llegar a un acuerdo basado en el entendimiento mutuo y la voluntad de los involucrados.

Para su implementación, es necesario que se diseñe y aplique un programa de capacitación que sensibilice a los policías respecto a los beneficios y retos de la mediación, así como a las técnicas de las que puede hacer uso. Con ello se pretende que los elementos de la policía que utilicen la mediación cuenten con las habilidades necesarias y suficientes para que, de manera imparcial, apoyen a los ciudadanos a resolver sus problemáticas.

# ADECUACIONES NORMATIVAS

El marco jurídico vigente en materia de seguridad pública otorga a las instituciones policiales las atribuciones para recibir denuncias, brindar atención a las víctimas e investigar los delitos bajo el mando y conducción del Ministerio Público. No obstante, no se prevén con claridad atribuciones específicas para que el actuar policial se oriente hacia la resolución de problemas de seguridad pública específicos con base en el análisis estratégico del fenómeno y la implementación de acciones particulares. Este apartado pretende que las autoridades municipales conozcan los elementos básicos que debe contener el marco jurídico que regula a la policía municipal con el fin de implementar el Modelo POP en lo local.

A continuación se presenta un panorama de las atribuciones vigentes de las instituciones policiales y se propone una serie de modificaciones mínimas a incorporarse al marco jurídico para lograr que los gobiernos locales tengan un soporte jurídico para llevar a la práctica el Modelo POP. En la elaboración de estas modificaciones se tomó como referencia lo ya avanzado por el Acuerdo por el que se crea el Órgano Desconcentrado de la Comisión Municipal de Seguridad, denominado Policía de Morelia, publicado en el Periódico Oficial del estado de Michoacán el 25 de diciembre de 2015; así como los Manuales de Funciones que rigen la operación de las distintas áreas de la Secretaría de Seguridad Pública del Municipio de Guadalupe, Nuevo León.

Cabe destacar que estos cambios son tan solo el primer paso para alcanzar la implementación y consolidación del Modelo POP y que no deben perderse de vista los ajustes organizacionales o institucionales que las policías deben realizar a fin de encontrarse en condiciones de llevar a la realidad lo propuesto en este apartado.

## ¿Con qué atribuciones contamos?

El marco jurídico federal vigente otorga a las policías atribuciones para recibir denuncias, brindar atención a las víctimas e investigar los delitos bajo el mando y conducción del Ministerio Público. No obstante, no prevé con claridad las facultades específicas para la atención de conflictos comunitarios ni las herramientas para que los oficiales de policía coadyuven a su resolución en el lugar de los hechos. A su vez, no orienta la actuación policial hacia la resolución de problemas específicos de seguridad pública, con base en el análisis estratégico de un problema.<sup>18</sup>

## Prevención del delito e infracciones administrativas

Por ley, las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deben desarrollar la función de prevención, la cual consiste en ejecutar acciones tendientes a prevenir la comisión de delitos e infracciones administrativas a través de actos de investigación, inspección, vigilancia y vialidad.<sup>19</sup> Esto habilita a las policías municipales para realizar actividades de recopilación, sistematización y análisis de información con anticipación a la aparición de un delito, infracción administrativa o conflicto comunitario. Lo anterior es esencial para los componentes de Detección y Análisis del método SARA, utilizado por el Modelo POP.

## Recepción de denuncias e investigación del delito

Las instituciones policiales ya cuentan con la atribución para la recepción de denuncias de hechos probablemente constitutivos de delito y la práctica de diligencias para el esclarecimiento de estos hechos, así como de la probable responsabilidad de quien los haya cometido o participado en su comisión; lo anterior bajo el mando y conducción del Ministerio Público.<sup>20</sup> A su vez, en caso de información anónima, las instituciones policiales tienen la facultad para realizar los actos de investigación tendientes a constatar su veracidad.<sup>21</sup>

El ejercicio de estas atribuciones implica que la Policía atienda de primera mano a las víctimas y testigos del delito y logre hacerse de información relevante sobre las circunstancias —el modo, el tiempo y el lugar— bajo las cuales ocurrieron los hechos ilícitos. Esta fuente de información es imprescindible para los componentes de Detección y Análisis del método SARA, debido a su cercanía con los hechos.

<sup>18</sup> Cabe destacar que el *Manual para la Capacitación y Evaluación de Competencias Básicas de la Función para los Integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública* (2017) es producto de los requisitos para obtener el Certificado Único Policial, ratificados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública; pero no prevé la enseñanza/evaluación de herramientas relacionadas con el tipo de actuación policial que propone el Modelo POP.

<sup>19</sup> Artículo 75 fracción II de la LGSNSP y artículo 132 fracción XII del CNPP.

<sup>20</sup> Artículos 75 fracción I y 77 fracciones I y III de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP) y artículos 132 fracción I y 221 párrafos primero y segundo del Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP).

<sup>21</sup> Artículo 77 fracción II de la LGSNSP y artículos 132 fracción II y 221 párrafo tercero del CNPP.



Por otra parte, la atribución para investigar los delitos permite que la Policía pueda realizar actos de investigación (en el marco de la conducción ejercida por el Ministerio Público) posteriores al primer momento de contacto con el delito. Esto permite obtener más información relevante sobre el caso, al aprovechar su posición de proximidad con la comunidad.

### Atención a víctimas

Las policías tienen la atribución de proporcionar atención a víctimas, ofendidos y testigos del delito mediante la protección a su integridad y auxilio inmediato, así como a través de la preservación de elementos de prueba que sean aportados por la víctima durante la intervención policial.<sup>22</sup>

Esto permite que las instituciones policiales cuenten con espacios físicos destinados a la atención integral de las víctimas. Además, facilita la obtención de información criminológica relevante y el seguimiento puntual a los casos reportados por las víctimas.

### Propuestas de adecuación

A fin de desdoblarse y reglamentar las atribuciones ya descritas, las instituciones policiales a nivel municipal<sup>23</sup> deben emprender un proceso de reforma en su marco jurídico con el apoyo de las autoridades estatales y municipales que cuenten con las atribuciones para expedir y/o reformar leyes y reglamentos según corresponda. Este proceso deberá considerar la incorporación de los siguientes componentes mínimos:

- 1. El Modelo de Policía Orientada a la Solución de Problemas (POP)** como modelo de actuación policial a seguir
- 2. El conflicto comunitario** como una categoría de conductas relevantes para la actuación policial
- 3. La mediación** como una herramienta para la resolución de conflictos comunitarios
- 4. Una estructura orgánica descentralizada** y con áreas especializadas en las labores de: 1) atención a víctimas, 2) investigación, 3) análisis y 4) mediación

A continuación se presentan las adecuaciones normativas propuestas para la integración de estos componentes en el texto de la ley.

<sup>22</sup> Artículo 77 fracción XII de la LGSNSP.

<sup>23</sup> La LGSNSP, en su artículo 5 f. IX, define a estas instituciones como cuerpos de policía, de vigilancia y custodia de los establecimientos penitenciarios, de detención preventiva o de centros de arraigos, y en general todas las dependencias encargadas de la seguridad pública que realicen funciones similares.

## Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública (o equivalente)

Incorporar cambios al marco jurídico desde el nivel estatal permite homologar la actuación policial de las instituciones policiales municipales pertenecientes a una entidad federativa. Con el transcurso del tiempo, esto contribuirá a mejorar la coordinación intermunicipal y la percepción social en cuanto a la regularidad del estado de la seguridad pública a través de distintos municipios.

Es por estos beneficios que se propone la introducción de cambios normativos a nivel estatal. Sin embargo, de encontrarse obstáculos para lograr esta modificación a través del Congreso Estatal, la reforma propuesta puede adherirse a las adecuaciones sugeridas para el marco jurídico a nivel municipal.

**Tabla 14.** Modificaciones propuestas a Ley Estatal de Seguridad Pública

MODIFICACIÓN PROPUESTA	MOTIVACIÓN
<p>Artículo #. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por: (...) # <b>Conflicto comunitario: aquellos problemas que se suscitan por la convivencia ordinaria en la comunidad urbana y abarcan aquellas situaciones problemáticas entre partes, que no constituyen faltas administrativas y que pueden o no ser relevantes para efectos penales, con exclusión de las conductas de mediano o alto impacto criminal;</b><sup>24</sup> (...)</p>	<p>Definir en el glosario de la ley el conflicto comunitario como una categoría de conductas relevantes para la actuación de las instituciones policiales a nivel municipal.</p>
<p>Artículo #. Las instituciones policiales, para el mejor cumplimiento de sus objetivos, desarrollarán, cuando menos, las siguientes funciones: (...) #. Prevención, que será la encargada de prevenir la comisión de delitos e infracciones administrativas, realizar las acciones de inspección, vigilancia y vialidad en su circunscripción. <b>En el ámbito de su competencia, las instituciones policiales a nivel municipal adoptarán un modelo de actividad policial basado en la detección y solución de problemáticas de seguridad pública con base en el análisis estratégico del fenómeno, su intervención y seguimiento. Estas instituciones pondrán énfasis en la atención de conflictos comunitarios y sus detonantes, a fin de evitar que estos escalen a faltas administrativas o conductas delictivas, y diseñarán respuestas para lograr su reducción y prevención.</b> (...)</p>	<p>La función de prevención de las instituciones policiales, por su naturaleza, es la más idónea para incorporar al Modelo POP, ya que dicha función implica ejecutar acciones tendientes a prevenir la comisión de delitos e infracciones administrativas a través de actos de investigación, inspección, vigilancia y vialidad.</p> <p>Se propone adicionar esta función para que las instituciones policiales adopten una labor policial basada en el Modelo POP con enfoque especial en la desactivación temprana de los conflictos comunitarios.</p>

Fuente: elaboración propia.

<sup>24</sup> Véase *Modelo Homologado de Justicia Cívica y Cultura de la Legalidad para los Municipios de México, Guía 2 Implementación*, (USAID), p. 19

## Reglamento de Gobierno Municipal (o equivalente)

A partir de este marco de referencia a nivel estatal, el reglamento municipal que establece las bases para la organización y funcionamiento del Gobierno y la Administración Pública del Ayuntamiento (Reglamento de Gobierno Municipal o equivalente) debe ajustarse para asignar a la institución policial municipal las atribuciones y estructura orgánica presentadas en la Tabla 2.

**Tabla 15.** Modificaciones propuestas al reglamento del gobierno municipal

MODIFICACIÓN PROPUESTA	MOTIVACIÓN
<p>Artículo #*. <b>La Secretaría de Seguridad Pública<sup>25</sup> está encargada de planear, ejecutar, supervisar y evaluar los programas, proyectos y acciones tendientes a garantizar el orden público y la seguridad pública a través de las funciones de prevención, proximidad social, reacción e investigación.</b></p> <p>Son atribuciones de la Secretaría de Seguridad Pública:</p> <p>I. Planear, ejecutar, evaluar y dar seguimiento a medidas que garanticen la prevención del delito, el mantenimiento del orden público y la seguridad pública;</p> <p><b>II. Incorporar en la Secretaría el modelo de actuación de Policía Orientada a la Solución de Problemas<sup>26</sup> con el fin de:<sup>27</sup></b></p> <p>a. Implementar estrategias basadas en el uso sistemático de alianzas con la comunidad y mecanismos alternativos de resolución de conflictos para atender las condiciones inmediatas que dan lugar a problemas de seguridad pública,<sup>28</sup> como el delito, las infracciones administrativas y los conflictos comunitarios;<sup>29</sup></p> <p>b. Mejorar la respuesta a problemáticas de seguridad pública dentro de la competencia de la Secretaría, dando prioridad al análisis exhaustivo de las problemáticas;</p>	<p>El Reglamento debe incorporar a detalle las atribuciones generales de la institución policial. Esto incluye la descripción de las atribuciones relacionadas con la puesta en práctica del Modelo POP y las relacionadas con la implementación de SARA, la recepción de denuncias, la atención integral hacia las víctimas y la investigación del delito.</p>

<sup>25</sup> Para efectos prácticos de esta Guía de Implementación, se nombrará a la institución policial como *Secretaría de Seguridad Pública*, sin que tenga alguna implicación sobre la naturaleza jurídica que cada municipio decida otorgar a la institución.

<sup>26</sup> Pueden utilizarse las siguientes variaciones conceptuales: Policía comunitaria, Policía basada en evidencia, Policía basada en inteligencia, Policía orientada a la solución comunitaria de problemas, etc.

<sup>27</sup> Véase *Implementing POP: Leading, structuring and managing a Problem-Oriented Police Agency (Community Oriented Policing Services)*, [Michael Scott, et al.], p. 10.

<sup>28</sup> Un problema en este contexto es definido como “un patrón recurrente de incidentes, competencia de la Policía, que causan daño a la comunidad y que el patrullaje rutinario no suele controlar o prevenir con eficacia”, de acuerdo con lo establecido en *Implementing POP: Leading, structuring and managing a Problem-Oriented Police Agency (Community Oriented Policing Services)*, [Michael Scott, et al.], pp. 11 y 16.

<sup>29</sup> Véase *Implementing POP: Leading, structuring and managing a Problem-Oriented Police Agency (Community Oriented Policing Services)*, [Michael Scott, et al.], p. 6.

MODIFICACIÓN PROPUESTA	MOTIVACIÓN
<p>c. Colaborar estrechamente con la comunidad en la prevención y contención de delitos, infracciones administrativas y conflictos comunitarios para lograr la solución de problemas específicos;</p> <p>d. Generar competencias policiales de comunicación, mediación de conflictos, generación de reportes y habilidades de análisis para la solución efectiva de problemas;</p> <p>e. Privilegiar respuestas preventivas y alternativas al derecho penal sobre acciones puramente reactivas; y</p> <p>f. Lograr la reducción sostenible de problemas de seguridad pública a través de intervenciones durante periodos razonables de tiempo.<sup>30</sup></p> <p>III. Recopilar, sistematizar y analizar información criminológica con el fin de <b>detectar, diagnosticar y priorizar problemas de seguridad pública</b>; identificar sus características de modo, tiempo y lugar; sus causas y las condiciones que los facilitan o detonan.</p> <p>IV. <b>Desarrollar e implementar estrategias</b> para responder a problemas de seguridad pública con base en un análisis exhaustivo de estos.</p> <p>V. <b>Dar seguimiento y evaluar</b> las estrategias e intervenciones implementadas para hacer frente a problemas de seguridad pública.</p> <p>VI. <b>Recibir denuncias</b> de hechos posiblemente constitutivos de delito, sin exigir requisito especial alguno.</p> <p>VII. <b>Proporcionar atención integral a víctimas</b>, ofendidos o testigos del delito, y garantizar una coordinación efectiva con todas las dependencias y entidades competentes en la materia para lograr la mejor atención y protección de las víctimas.</p> <p>VIII. Realizar <b>diligencias y actos de investigación necesarios al recibir la noticia de la comisión de un delito</b>, a fin de que este no se consume o provoque consecuencias posteriores, e informar por cualquier medio al Ministerio Público, a fin de que este coordine la investigación.</p>	<p>El Reglamento debe incorporar a detalle las atribuciones generales de la institución policial. Esto incluye la descripción de las atribuciones relacionadas con la puesta en práctica del Modelo POP y las relacionadas con la implementación de SARA, la recepción de denuncias, la atención integral hacia las víctimas y la investigación del delito.</p>

<sup>30</sup> Véase *Implementing POP: Leading, structuring and managing a Problem-Oriented Police Agency* (Community Oriented Policing Services), [Michael Scott, et al.], p. 13.

MODIFICACIÓN PROPUESTA	MOTIVACIÓN
<p>IX. Preservar el lugar de los hechos o del hallazgo y realizar todos los actos necesarios para garantizar la integridad de los indicios;</p> <p>X. Recolectar y resguardar los objetos relacionados con la investigación de los delitos, incluyendo aquellos elementos de prueba que sean aportados por la víctima durante la intervención policial;</p> <p>XI. Actuar bajo el mando del Ministerio Público en el aseguramiento de bienes relacionados con la investigación de los delitos;</p> <p>XII. Presentar inmediatamente ante el juez cívico o Ministerio Público, según corresponda, a los infractores o probables responsables del delito que sean detenidos bajo los supuestos de flagrancia;</p> <p>XIII. Guardar una adecuada, efectiva y permanente coordinación con el resto de las dependencias y entidades municipales, así como con los cuerpos de seguridad de todos los niveles de gobierno.</p> <p>(...)</p>	<p>El Reglamento debe incorporar a detalle las atribuciones generales de la institución policial. Esto incluye la descripción de las atribuciones relacionadas con la puesta en práctica del Modelo POP y las relacionadas con la implementación de SARA, la recepción de denuncias, la atención integral hacia las víctimas y la investigación del delito.</p>
<p>Artículo #. Para el cumplimiento de su encargo y el ejercicio de sus atribuciones, la Secretaría de Seguridad Pública contará con los siguientes direcciones y unidades:</p> <p>I. Dirección General de Policía</p> <p><b>II. Unidad de Atención a Víctimas</b></p> <p><b>III. Unidad de Investigación</b></p> <p><b>IV. Unidad de Análisis</b></p> <p><b>V. Centro de Mediación Policial</b></p> <p>(...)</p>	<p>Se propone esta estructura orgánica con el fin de dar operatividad al Modelo POP y a las atribuciones de recepción de denuncias, atención integral a víctimas, así como a las de prevención e investigación del delito de la institución policial.</p>

Fuente: elaboración propia.

## Bando de Policía (o equivalente)

El reglamento municipal que rige la organización, funcionamiento y atribuciones de la institución policial municipal (reglamento o bando de policía y buen gobierno, reglamento interior o equivalente) debe ajustarse para puntualizar las atribuciones de cada una de las áreas que conforman a la estructura orgánica propuesta. A su vez, se debe establecer que la organización de la institución policial será con base en una distribución sectorial, de acuerdo con lo sugerido por el Modelo POP. Esta distribución también obedece al establecimiento de una *estructura descentralizada*, mediante la cual se otorgue a los jefes de sector la autonomía requerida para la toma de decisiones operativas y administrativas dentro de su jurisdicción.

**Tabla 16.** Modificaciones propuestas

MODIFICACIÓN PROPUESTA	MOTIVACIÓN
<p>Artículo #. <b>La Secretaría de Seguridad Pública dividirá al municipio en sectores, con base en el análisis de las zonas criminógenas, la población, y la situación geográfica y de comunicaciones.</b></p> <p>Cada sector estará integrado en una Inspección de Policía, que debe contar al menos con:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. Un jefe de Sector al mando de la Inspección</li> <li>II. Un jefe de Atención a Víctimas</li> </ol> <p>La Secretaría se asegurará de que exista la debida cobertura del servicio de seguridad pública a lo largo del municipio.</p> <p>Cada Inspección de Policía cuenta con autonomía operativa y administrativa, por lo que podrá distribuir al personal y a los recursos que tenga asignados de acuerdo con las necesidades y características de su jurisdicción.</p>	<p>La sectorización por cuadrantes facilita el patrullaje y la actividad policial, ya que determina la oferta y demanda de servicios policiales en una comunidad, y permite la asignación de tareas y responsabilidades en función del territorio.</p> <p>Por otro lado, dotar a los jefes de sector de autonomía para la toma de decisiones operativas y administrativas permite descentralizar el mando de la institución.<sup>31</sup></p>

<sup>31</sup> Véase *Policía Comunitaria: conceptos, métodos y escenarios de aplicación* (USAID), pp. 72-75.

MODIFICACIÓN PROPUESTA	MOTIVACIÓN
<p>Artículo #. <b>La Unidad de Atención a Víctimas cuenta con las siguientes atribuciones:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. Planear y estructurar mecanismos y espacios para la atención integral de víctimas, ofendidos o testigos del delito;</li> <li>II. Establecer manuales y protocolos de atención inmediata a víctimas;</li> <li>III. Capacitar al personal de la institución policial en los manuales y protocolos de atención a víctimas;</li> <li>IV. Implementar la atención médica, de trabajo social, psicológica y jurídica a las víctimas en las inspecciones que realice la policía;</li> <li>V. Recibir denuncias de hechos posiblemente constitutivos de delito, sin exigir requisito especial alguno;</li> <li>VI. Proporcionar a las víctimas, ofendidos y testigos del delito:             <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Protección y auxilio inmediato para salvaguardar su integridad física y psicológica;</li> <li>b. Información sobre los derechos que les asisten;</li> <li>c. Atención médica y psicológica, si es necesario, que incluya su canalización a centros especializados de atención en la entidad; e</li> </ol> </li> <li>VII. Informar a la Unidad de Análisis de todos los hechos posiblemente constitutivos de delito de los que tenga conocimiento.</li> </ol>	<p>Esta Unidad está basada en la atribución de las instituciones policiales para desarrollar sistemas de recepción de denuncias<sup>32</sup> y atención a víctimas (Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y Código Nacional de Procedimientos Penales). Estas funciones, por su naturaleza, van más allá del primer momento de contacto con la víctima. Es decir, tienen un ámbito de acción que supera la temporalidad de las primeras actuaciones que ya son reguladas por el Protocolo Nacional de Actuación-Primer Respondiente.</p> <p>La Unidad requiere para su operación de espacios físicos que generen un entorno de confianza y faciliten la interacción entre los usuarios y la autoridad.</p>

<sup>32</sup> Véase *Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica*, p. 36.

MODIFICACIÓN PROPUESTA	MOTIVACIÓN
<p>Artículo #. <b>La Unidad de Investigación cuenta con las siguientes atribuciones:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. Realizar las diligencias necesarias para investigar los hechos posiblemente constitutivos del delito y la probable responsabilidad de quien los haya cometido o participado en su comisión, bajo la conducción y mando del Ministerio Público;</li> <li>II. Practicar las inspecciones y otros actos de investigación necesarios, así como reportar sus resultados al Ministerio Público. Para aquellos actos de investigación que requieran autorización judicial, esta se deberá solicitar a través del Ministerio Público;</li> <li>III. Preservar el lugar de los hechos o del hallazgo y realizar todos los actos necesarios para garantizar la integridad de los indicios;</li> <li>IV. Recolectar y resguardar los objetos relacionados con la investigación de los delitos, incluyendo aquellos elementos de prueba que sean aportados por la víctima durante la intervención policial;</li> <li>V. Entrevistar a las personas que pudieran aportar algún dato o elemento para la investigación;</li> <li>VI. Requerir a las autoridades competentes y solicitar a las personas físicas o morales, informes y documentos para fines de la investigación. En caso de negativa, informar al Ministerio Público para que determine lo conducente; y</li> <li>VII. Actuar bajo el mando del Ministerio Público en el aseguramiento de bienes para fines de la investigación de los delitos.</li> </ol>	<p>La legislación ya prevé la posibilidad de conformar unidades de investigación fuera de las instituciones de procuración de justicia.<sup>33</sup> A su vez, puede encontrarse un sustento jurídico para esta Unidad en el ejercicio de la función policial de prevención. Esto se debe a que esta función comprende el trabajo de investigación para la disuasión y prevención de los delitos y las faltas administrativas.</p> <p>Esta Unidad sirve de apoyo a las labores del Ministerio Público al extender su capacidad operativa y, por ende, su efectividad en la persecución del delito.</p> <p>Para la correcta coordinación entre la institución policial y el Ministerio Público, resta que se expidan los protocolos necesarios para que este ejerza con fluidez la conducción y el mando de la Policía en el marco de la investigación de los delitos.<sup>34</sup></p>

<sup>33</sup> Véase el Artículo 76, primer párrafo, de la LGSNSP.

<sup>34</sup> Véase *Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica*, p. 28.



MODIFICACIÓN PROPUESTA	MOTIVACIÓN
<p>Artículo #. <b>La Unidad de Análisis cuenta con las siguientes atribuciones:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. Tomar medidas y acciones para prevenir la comisión de delitos por medio de sistemas homologados de recolección, clasificación, registro, análisis y evaluación de información, con respeto a los derechos humanos y la protección de datos personales;</li> <li>II. Generar análisis técnico-táctico y estratégico con base en la información recolectada; proponer acciones para su explotación operativa y generar inteligencia;</li> <li>III. Ordenar y supervisar operaciones encubiertas y de usuarios simulados para la prevención del delito;</li> <li>IV. Supervisar que los oficiales de policía recaben e incorporen a las bases de datos criminalísticos, la información que contribuya a la prevención del delito, infracciones administrativas y conflictos comunitarios; y</li> <li>V. Tomar acciones sistematizadas para la planeación, recopilación, análisis y aprovechamiento de la información para la contención y prevención del delito, faltas administrativas y conflictos comunitarios.</li> </ol>	<p>Una gran carencia en la legislación actual es la falta de unidades especializadas en la resolución de problemas de seguridad pública específicos con base en el análisis estratégico del fenómeno.</p> <p>La incorporación de esta Unidad obedece a lograr la sistematización, visualización y análisis de información relacionada con problemas de seguridad pública con el fin de implementar SARA.</p>
<p>Artículo #. <b>Como parte del Sistema de Justicia Cívica del Municipio, los oficiales de policía que son parte de la Secretaría cuentan con las siguientes atribuciones a fin de coadyuvar en la resolución pronta, transparente y expedita de conflictos comunitarios:</b><sup>35</sup></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. Identificar y atender conflictos comunitarios en el lugar de los hechos;</li> <li>II. Participar activamente en la resolución amistosa de conflictos comunitarios;</li> <li>III. Desactivar de forma temprana el escalamiento de los conflictos comunitarios en el lugar de los hechos;</li> <li>IV. Hacer uso de la mediación como estrategia preventiva, integral y proactiva para la solución de conflictos comunitarios;</li> <li>V. Dar seguimiento a los acuerdos alcanzados con motivo de la resolución de conflictos comunitarios, y</li> <li>VI. Llevar un registro exhaustivo y sistematizado de los conflictos comunitarios de los que haya tenido conocimiento.</li> </ol>	<p>Se otorga a los oficiales de policía un conjunto de atribuciones para actuar con flexibilidad frente a un conflicto comunitario y lograr su resolución. A su vez, se propone un perfil policial a alcanzar para la correcta atención de este tipo de problemáticas.</p>

<sup>35</sup> Véase *Modelo Homologado de Justicia Cívica, Buen Gobierno y Cultura de la Legalidad para los Municipios de México*, p. 28.

MODIFICACIÓN PROPUESTA	MOTIVACIÓN
<p>Artículo #. <b>Para lograr el correcto ejercicio de las atribuciones previstas en el artículo anterior, los oficiales de policía de la Secretaría deberán contar con las siguientes capacidades:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. Habilidades para la mediación;</li> <li>II. Habilidades para la resolución de problemas en el lugar de los hechos;</li> <li>III. Proactividad para identificar y resolver problemas, y</li> <li>IV. Sensibilidad y convicción en la labor de prevención.</li> </ol>	<p>Se otorga a los oficiales de policía un conjunto de atribuciones para actuar con flexibilidad frente a un conflicto comunitario y lograr su resolución. A su vez, se propone un perfil policial a alcanzar para la correcta atención de este tipo de problemáticas.</p>
<p>Artículo #. <b>La Secretaría contará con un Centro de Mediación que ofrecerá al público el servicio de mecanismos alternativos de solución de controversias para la atención de conflictos comunitarios.</b></p> <p>El Centro de Mediación contará con Facilitadores encargados de prestar el servicio de mediación. Los Facilitadores deberán contar con una cédula profesional en las carreras de Trabajo Social, Psicología o Sociología y estar certificados en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias.</p> <p>El Centro de Mediación llevará un registro sistematizado de los conflictos comunitarios que hayan sido atendidos y dará seguimiento a aquellos en los que se haya alcanzado un acuerdo.</p>	<p>Contar con un espacio físico que cuente con la infraestructura y los elementos didácticos adecuados para el desarrollo de las sesiones de mediación dentro de un ambiente de confianza.</p> <p>En sintonía con lo previsto en el Modelo Homologado de Justicia Cívica, Buen Gobierno y Cultura de la Legalidad para los Municipios de México, los acuerdos a los que lleguen las partes con motivo de su asistencia al Centro de Mediación deberán ser ratificados ante el juez cívico.</p>
<p>Artículo #. Los oficiales de policía que forman parte de la Secretaría invitarán a las partes involucradas en un conflicto comunitario a acudir al Centro de Mediación, <b>en caso de no alcanzar una solución para el conflicto en el lugar de los hechos.</b></p>	<p>A su vez, cada Ayuntamiento deberá valorar si resulta más óptimo la adscripción de este Centro de Mediación a la institución policial o al Juzgado Cívico en el marco de su Sistema de Justicia Cívica.</p>
<p>Artículo #. <b>Los acuerdos alcanzados en el Centro de Mediación deberán ser ratificados por el juez cívico y su incumplimiento constituirá una falta administrativa.</b></p>	<p>El objetivo de esta sanción es incentivar el respeto hacia los acuerdos alcanzados por las partes mediante una consecuencia tangible.<sup>36</sup></p>

Fuente: elaboración propia.

<sup>36</sup> Véase *Modelo Homologado de Justicia Cívica, Buen Gobierno y Cultura de la Legalidad para los Municipios de México*, pp. 30 y 31.

## Adecuaciones complementarias a nivel estatal

En armonía con el Sistema de Justicia Cívica planteado por el Modelo Homologado de Justicia Cívica, Buen Gobierno y Cultura de la Legalidad para los Municipios de México, los congresos locales deben considerar una reforma al código penal sustantivo local a fin de despenalizar las conductas asociadas a delitos patrimoniales no violentos. Lo anterior con el fin de que estas conductas sean competencia de los jueces cívicos.

A continuación se prevé un listado de las conductas típicas que se sugiere despenalizar:

- Robo sin violencia, si el valor de lo robado no excede de 500 veces la unidad de cuenta vigente
- Abuso de confianza, si el valor del daño no excede de 500 veces la unidad de cuenta vigente
- Fraude y administración fraudulenta, si el valor de lo defraudado no excede de 500 veces la unidad de cuenta vigente
- Daño a la propiedad ajena (o propia en perjuicio de otro), si el valor del daño no excede de 500 veces la unidad de cuenta vigente

## Participación ciudadana

Por último, con el fin de crear mecanismos efectivos de rendición de cuentas respecto a las instituciones policiales y sus actuaciones en materia de seguridad pública, se propone la expedición de un reglamento municipal que prevea la creación de una Mesa de Seguridad, Consejo de Participación Ciudadana, o Consejo Ciudadano de Seguridad Pública. La base de estos cuerpos ciudadanos deberán ser comités vecinales o gremiales que estén en contacto directo con la Policía, y que sean capaces de determinar prioridades y tareas compartidas.<sup>37</sup>

A su vez, debe incorporarse al Bando de Policía y Buen Gobierno (o su equivalente), la siguiente disposición que asegure el acercamiento permanente de la institución con las diferentes expresiones sociales en contacto con las problemáticas de seguridad pública:<sup>38</sup>

Artículo #. A las Secretarías del Ayuntamiento y de Seguridad Pública les corresponde diseñar y promover programas vecinales que impliquen la participación de los habitantes en colaboración con las autoridades competentes para la preservación y conservación del orden público, los cuales estarán orientados a:

<sup>37</sup> Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica pp. 46 y 47.

<sup>38</sup> Artículo 27 del Reglamento —tipo— Modelo de Justicia Cívica de la Guía 2 para la Implementación del Modelo Homologado de Justicia Cívica y Cultura de la Legalidad para los Municipios de México.

- Procurar el acercamiento entre los jueces cívicos y la comunidad de la circunscripción territorial que les corresponda, a fin de propiciar una mayor comprensión y participación en las funciones que desarrollan;
- Establecer vínculos permanentes con la sociedad civil organizada y los habitantes en general, para la identificación de los problemas y fenómenos sociales que los aquejan, relacionados con la Cultura de la Legalidad;
- Organizar la participación vecinal para la prevención de delitos y faltas administrativas; y
- Promover la difusión de los valores y alcances de la Cultura de la Legalidad y de la legalidad, así como de campañas de información y cursos formativos entre los órganos de representación ciudadana.

### **Entrada en vigor de la propuesta de reforma**

Parte fundamental del éxito de cualquier reforma es prever y planear las acciones y temporalidades a partir de las cuales entrará en vigor. Para lograr una adecuada implementación, debe preverse un conjunto de artículos transitorios para asegurar la operatividad de las modificaciones al marco jurídico. Estos artículos transitorios regularán los plazos en los que entrará en vigor la reforma, las áreas responsables de supervisar y lograr la implementación y consolidación del Modelo POP en la actuación policial, así como los manuales de funciones y protocolos de actuación necesarios para llevar a la práctica el Modelo POP.

Los artículos transitorios deberán reconocer las capacidades organizativas, profesionales, operativas y de infraestructura presentes en la institución policial, a fin de establecer una serie de plazos y acciones a cumplir que sean alcanzables y acordes con la realidad que vive la institución.

Una vez publicada la reforma que da soporte jurídico al Modelo POP, el Ayuntamiento y la institución policial deben colaborar estrechamente y sumar esfuerzos para lograr la implementación y consolidación del modelo en el municipio, partiendo de la conformación de una estructura organizacional descentralizada. Esto implica remover tanto el enfoque de actuación policial puramente reactivo frente a problemas de seguridad pública, como la estructura de mando rígido.

A su vez, la aplicación del Modelo POP requiere de un trabajo cíclico y constante a lo largo del tiempo —basado en la detección, análisis exhaustivo, intervención y seguimiento de problemas de seguridad pública—. Por ende, solo a través de un esfuerzo institucional permanente podrá obtenerse la reducción sostenida de estas problemáticas y la mejora del contexto de seguridad pública de una comunidad.

# BIBLIOGRAFÍA

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. (2018). *Modelo Homologado de Justicia Cívica y Cultura de la Legalidad para los Municipios de México: Adecuaciones normativas e infraestructura*

Braga, A. (2008). *Problem-oriented policing and crime prevention*. New York: Criminal Justice Press

Community Oriented Policing Services. (2019). *Community Policing Defined*. Recuperado de: <https://cops.usdoj.gov/RIC/Publications/cops-pl57-pub.pdf>

Consejo Nacional de Seguridad Pública. (2016). *Modelo Homologado de Justicia Cívica, Buen Gobierno y Cultura de la Legalidad para los Municipios de México*. Recuperado de: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/281131/Modelo\\_Justicia\\_C\\_vica\\_Aprob\\_CNSP.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/281131/Modelo_Justicia_C_vica_Aprob_CNSP.pdf)

Fierro, A. (2010). *Manejo de conflictos y mediación*. México: Oxford University Press  
Goldstein, H. (1990). *Policía Orientada a Problemas*. Universidad de Wisconsin-Madison: McGraw-Hill

Langworthy, R. y Travis, L. (1999). *Policing in America: A Balance of Forces*. Prentice Hall  
Ministerio de Educación de la República Dominicana. (2016). *La mediación como herramienta de resolución de conflictos en el sistema educativo dominicano. Manual de entrenamiento para facilitadores*. Santo Domingo: UNICEF

Policía Local de Vila-real. (2015). *Unidad de Mediación Policial*. Recuperado de: [https://www.vila-real.es/portal/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0\\_25266\\_1.pdf](https://www.vila-real.es/portal/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_25266_1.pdf)

Policía Nacional de Colombia. (2010). *Estrategia institucional para la seguridad ciudadana: plan nacional de vigilancia comunitaria por cuadrantes (PNVCC)*. Recuperado de: <http://www.oas.org/es/sap/dgpe/innovacion/banco/ANEXO%20I.%20PNVCC.pdf>

Pop Center. (2019). *El modelo “dare” de solución de problemas criminales*. Recuperado de: [https://popcenter.asu.edu/sites/default/files/library/pdfs/espanol/sara\\_esp.pdf](https://popcenter.asu.edu/sites/default/files/library/pdfs/espanol/sara_esp.pdf)

Pop Center. (2019). *Plan de estudios del modelo PoP*. Recuperado de: <https://pop-center.asu.edu/content/model-pop-curriculum-1>

Pop Center. (2019). *El triángulo de análisis de problemas (Triángulo del Delito)*. Recuperado de: [https://popcenter.asu.edu/sites/default/files/library/pdfs/espanol/triangle\\_esp.pdf](https://popcenter.asu.edu/sites/default/files/library/pdfs/espanol/triangle_esp.pdf)

Pop center. (2019). *La política de seguridad pública orientada a la solución de problemas criminales*. Recuperado de: [https://www.popcenter.org/sites/default/files/library/pdfs/espanol/whatispop\\_esp.pdf](https://www.popcenter.org/sites/default/files/library/pdfs/espanol/whatispop_esp.pdf)

Ronald, C. y John, E. (2003). *Cómo ser un analista delictivo en 55 pequeños pasos*. London: Ashford Colour Press.

Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito. (2013). *Manual de Capacitación sobre Vigilancia en el Espacio Urbano*. Recuperado de: [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/UNODC\\_PolicingUrbanSpaces\\_ESP\\_LR\\_final\\_online\\_version.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/UNODC_PolicingUrbanSpaces_ESP_LR_final_online_version.pdf)

Weisburd, Telep, Hinkle y Eck. (2008). *The effects of problem-oriented policing on crime and disorder*. Recuperado de: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.4073/csr.2008.14>

What-When-How. (2019). *Police Mediation*. Recuperado de: <http://what-when-how.com/police-science/police-mediation/>

# ANEXOS

Como parte de este documento se encuentran anexos los siguientes documentos que deberá ser utilizada para la implementación del presente modelo:

Anexo 1: Bitácora de campo

**<http://bit.ly/36Rs7bk>**

Anexo 2: Técnicas de prevención del delito

**<http://bit.ly/2Pyfso7>**

Anexo 3: Herramientas

**<http://bit.ly/35LjPH7>**











