



# Seguridad y Justicia

## NUEVO LEÓN EN 2023



**67.9 % de la población adulta se siente insegura** en el estado.

(INEGI, ENVIPE 2022)



**1 de cada 2 mujeres**

ha experimentado agresiones sexuales en su vida.

(INEGI, ENDIREH 2021)



**94.6 % de los delitos** se convierte en cifra negra.

(INEGI, ENVIPE 2022)



**6,344 personas desaparecidas.**

4.º lugar en México.

(CNB, julio 2023)



## Objetivos

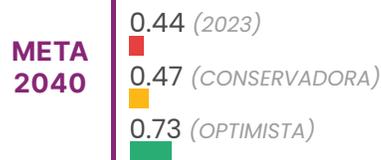
- Propiciar un enfoque de prevención social para que las personas en Nuevo León tengan una vida libre de violencia y se desarrollen en entornos comunitarios resilientes, y en caso de ocurrencia, actuar de forma eficiente, coordinada y con perspectiva de género.
- Disuadir el delito y promover la respuesta eficaz y oportuna mediante el fortalecimiento de las instituciones policiales.
- Garantizar a la sociedad la reparación integral del daño y el pleno acceso a la justicia por parte de las instituciones responsables.
- Asegurar las capacidades del sistema penitenciario para una reinserción social efectiva de las personas privadas de su libertad.



## Aspiración

- En Nuevo León imperará el Estado de derecho para dotar a las personas y comunidades de seguridad y libertad, respetando los derechos humanos e impulsando la cohesión social y una cultura de prevención y paz.

### Índice de Estado de Derecho.



**OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE**





**La construcción de una sociedad pacífica y segura debe basarse en evidencia y coordinación sistémica entre Estado y sociedad civil (ONU, 2019).**

El enfoque que rige este capítulo es el de seguridad ciudadana a partir de lo estipulado en el artículo 22 de la Constitución de Nuevo León (2022). Este establece que “todas las personas tienen derecho a la paz, a la convivencia pacífica y solidaria, a la seguridad ciudadana y a vivir libre de amenazas generadas por el ejercicio de cualquier tipo de violencia y la comisión de delitos”.

La seguridad ciudadana es un bien público, cuya operación vincula el ejercicio de la fuerza del Estado con la salvaguarda de derechos humanos fundamentales como la vida, la libertad de movimiento y la integridad personal.

Es una estrategia para mejorar la calidad de vida de la población con acciones comunitarias que prevengan la criminalidad, den acceso a un sistema de justicia eficaz y con educación basada en el respeto por la ley y la tolerancia (PNUD, 2014).

Para alcanzar este objetivo, Nuevo León tiene desafíos en varios frentes. Su posicionamiento geopolítico, por ejemplo, conlleva algunos retos en seguridad, como la cercanía de grupos del crimen organizado radicados en entidades

colindantes y el fácil acceso a las armas de fuego ilegales desde Estados Unidos.

Este Plan considera al Poder Ejecutivo de Nuevo León como el principal responsable de diseñar, implementar y evaluar políticas públicas de seguridad con base en esos criterios. Sin embargo, la seguridad también es una tarea de los municipios, la federación, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, órganos autónomos, organizaciones de la sociedad civil, empresas, la academia, las comunidades y las personas que integran la sociedad.

La coordinación entre los distintos órdenes y Poderes de Gobierno es especialmente importante dada la concentración de población en la ZMM, por la complejidad que implica la ocurrencia y atención de delitos, en un territorio fragmentado en 16 municipios.

Por lo anterior, este capítulo se organiza y pone énfasis en cuatro macroprocesos de la cadena de seguridad<sup>278</sup>:



**1** Prevención de la violencia.



**2** Disuasión y reacción contra el delito.



**3** Procuración e impartición de justicia.



**4** Reinserción social.

**278** Concepto desarrollado por Jorge Chabat (2019) para explicar la conexión entre los distintos actores e instituciones, y que la fortaleza de cada una influye en los resultados del conjunto. Esta conexión es formal (leyes, reglamentos o manuales de operación) e informal (acuerdos y reglas no escritas) y cambia en el tiempo y espacio geográfico.

# DIAGNÓSTICO ▶



**54 % de la población adulta**

percibe que su **municipio** es inseguro.

## Prevención de la violencia

La Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (LGPSVD) define a la violencia como “el uso deliberado del poder o de la fuerza física, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones” (Art. 4, fracción XI, 2021).

La prevención de la violencia requiere de varios enfoques de aproximación al ser un problema complejo en sus manifestaciones que varía dependiendo del contexto (Carrión, Pontón y Armijos, 2009). Estos enfoques son el epidemiológico, el ecológico y el de eficiencia colectiva.

El epidemiológico entiende la violencia como un problema de salud pública. Considera tres niveles de intervención preventiva, que son primario, secundario y terciario<sup>279</sup>, y los factores de riesgo que incentivan la violencia (OPS, s. f.).

El enfoque ecológico resalta la multicausalidad y la relación

entre factores de riesgo y factores de protección en cuatro ámbitos. Estos son el individual, el familiar, el comunitario y el social (Programa para la Convivencia Ciudadana, 2015).

El enfoque de eficacia colectiva ve la violencia como un problema que afecta a toda la comunidad, por lo que requiere de acciones colectivas y coordinadas.

Una estrategia de prevención social de la violencia debe considerar acciones con enfoque epidemiológico y acentuar las dimensiones comunitaria y social con estrategias coordinadas entre actores clave en todo el ciclo de la política pública.

En Nuevo León, 67.9 % de la población adulta se siente insegura en el estado y 54 % percibe que su municipio es inseguro (INEGI, ENVIPE 2022). El estado tiene desafíos ante distintas manifestaciones de violencia que influyen en la percepción de inseguridad y las actividades cotidianas de sus habitantes.

**279** Prevención primaria son las acciones enfocadas en atender las causas que originan la violencia. Prevención secundaria son las acciones enfocadas en personas o grupos específicos que tienen mayor riesgo o vulnerabilidad de sufrir o ejercer violencia. Prevención terciaria son las acciones dirigidas a evitar que personas o grupos que ya han ejercido o sufrido violencia reincidan.



Entre 2022 y 2023,  
Nuevo León ha ocupado el  
**2.º y 3.º lugar**  
en **feminicidio**  
en México.

A continuación se analiza la situación local para las violencias de género, familiar, discriminación por origen o apariencia, en comunidades, en entornos escolares y entre jóvenes.

La violencia de género<sup>280</sup> se origina en las relaciones desiguales entre mujeres y hombres, donde las primeras están en una situación de inferioridad y subordinación (ONU Mujeres, 2013).

La violencia más frecuente para las mujeres en Nuevo León es la sexual, pues 50.5 % de las mujeres

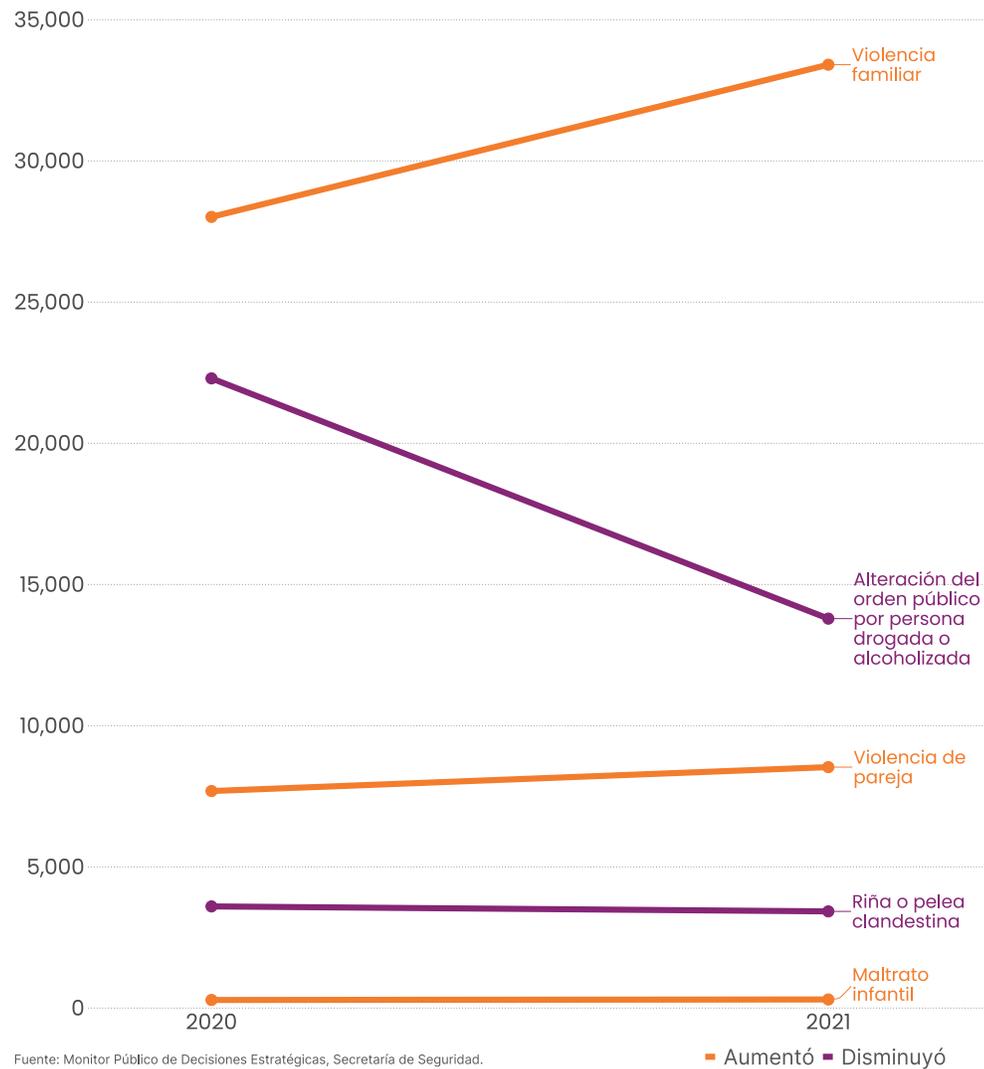
ha experimentado agresiones en sus vidas (INEGI, ENDIREH 2021). En algunos casos, estas agresiones son fatales. Entre 2022 y 2023, Nuevo León ha ocupado el segundo y tercer lugar en feminicidio a nivel nacional (OSJ-CONL, 2023b).

De 2020 a 2021, las llamadas al 911 por violencia familiar aumentaron en 19.2 %, las de violencia de pareja en 11 % y las de maltrato infantil en 6.2 % (Monitor Público de Decisiones Estratégicas, 2023)<sup>281</sup> (gráfica 1).

**280** Especialmente la que se manifiesta como feminicidio y violencia de pareja. Ver capítulo de [Desarrollo Social](#).

**281** El número 070 también se utiliza como mecanismo de recepción de llamadas por violencia familiar, lo que podría reducir el número de reportes al 911. En 2022, cinco de cada 10 llamadas al 911 fueron por violencia familiar, de pareja o maltrato infantil, lo que significa que cada 12.6 minutos hay una persona habitante de Nuevo León que reporta un incidente de este tipo (Monitor Público de Decisiones Estratégicas, 2023).

**Gráfica 1.** Número de llamadas al 911 en Nuevo León, por delitos y conductas antisociales, 2020-2021



El 9.6 % de las neoleonesas de 15 años y más ha vivido violencia de género y familiar en los últimos 12 meses y 17.7 % ha vivido situaciones de violencia de pareja en algún momento de su vida (INEGI, ENDI-REH 2021).

La discriminación por lugar de origen, etnia o apariencia es otro tipo de violencia y en Nuevo León 71.5 % de la población considera que se discrimina a la gente por alguna razón como ser indígena, migrante, tener alguna discapacidad, entre otras<sup>282</sup> (CVNL, 2023).

282 Ver apartado de discriminación en el capítulo de **Desarrollo Social**.

La población de personas migrantes<sup>283</sup> ha venido en aumento en Nuevo León, quienes conforman un grupo particularmente vulnerable a la violencia o a ser víctima de algún delito, como la trata de personas, el secuestro y el homicidio (ONU Migración, 2023).

Con relación a las violencias que se viven en las comunidades, durante el primer trimestre de 2023, 24.7 % de los habitantes de la ZMM experimentó al menos un tipo de conflicto en su vida diaria, 6.1 puntos porcentuales más que en el primer trimestre de 2022 (INEGI, ENSU, 1T2023).

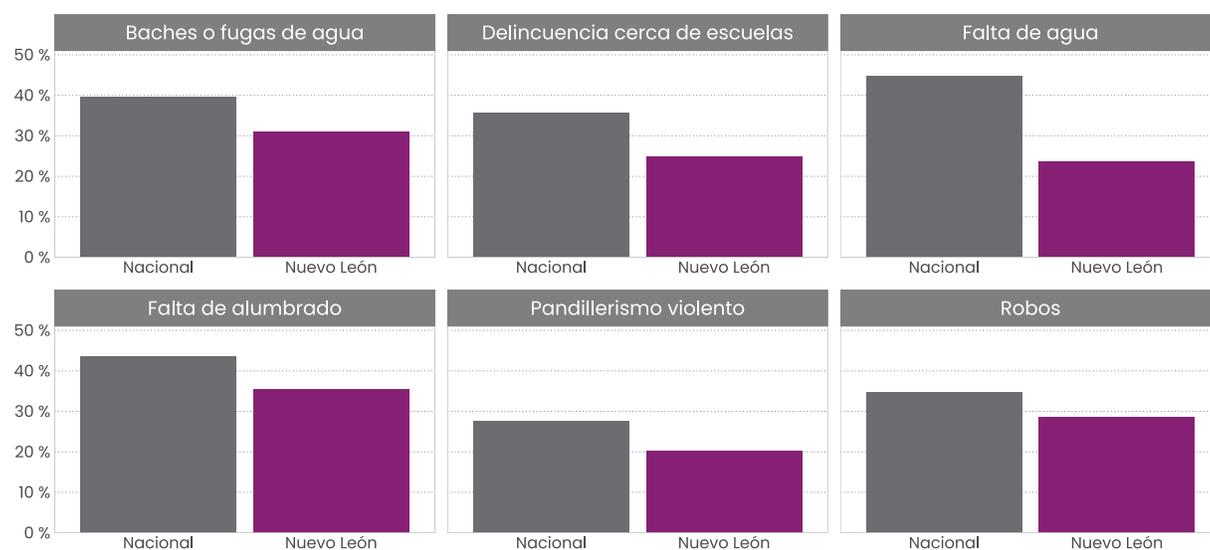
El conflicto más común es “problemas con vecinos” y la mayoría de las consecuencias fueron un “diálogo o plática” (55.3 %). No obstante, en 19.6 % de los casos hubo insultos, en 17.7 % gritos y en 5.1 % daños físicos o materiales (INEGI, ENSU, 1T2023).

En cuanto a la seguridad escolar, en 2018, 11.1 % de niños y niñas de entre seis a nueve años dijo sufrir violencia en alguna escuela de Nuevo León (INE, 2018). Además, al 16.4 % de niñas y niños de entre 14 a 17 años le gustaría que su escuela tuviera mayor seguridad, 19.6 % una mejor convivencia y 18.7 % que tomaran en cuenta sus emociones (INE, 2021).

La violencia entre jóvenes también es un fenómeno común. Por ejemplo, en la zona norte de Monterrey es un problema grave por la conexión o evolución que tiene con el crimen organizado, la violencia juvenil y otras actividades ilícitas (Sumano, 2023; Pitts, 2019).

En Nuevo León los mecanismos de liderazgo y autogestión social para resolver problemas, como la organización vecinal, son menores que el promedio nacional (INEGI, Envipe 2022) (gráfica 2).

**Gráfica 2.** Porcentaje de personas que se organizan con sus vecinos para atender problemas comunitarios en Nuevo León, 2022



Fuente: Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana, INEGI.  
 Nota: Los datos corresponden al tercer trimestre.

283 Ver radiografía del estado y capítulo de **Desarrollo Social**.

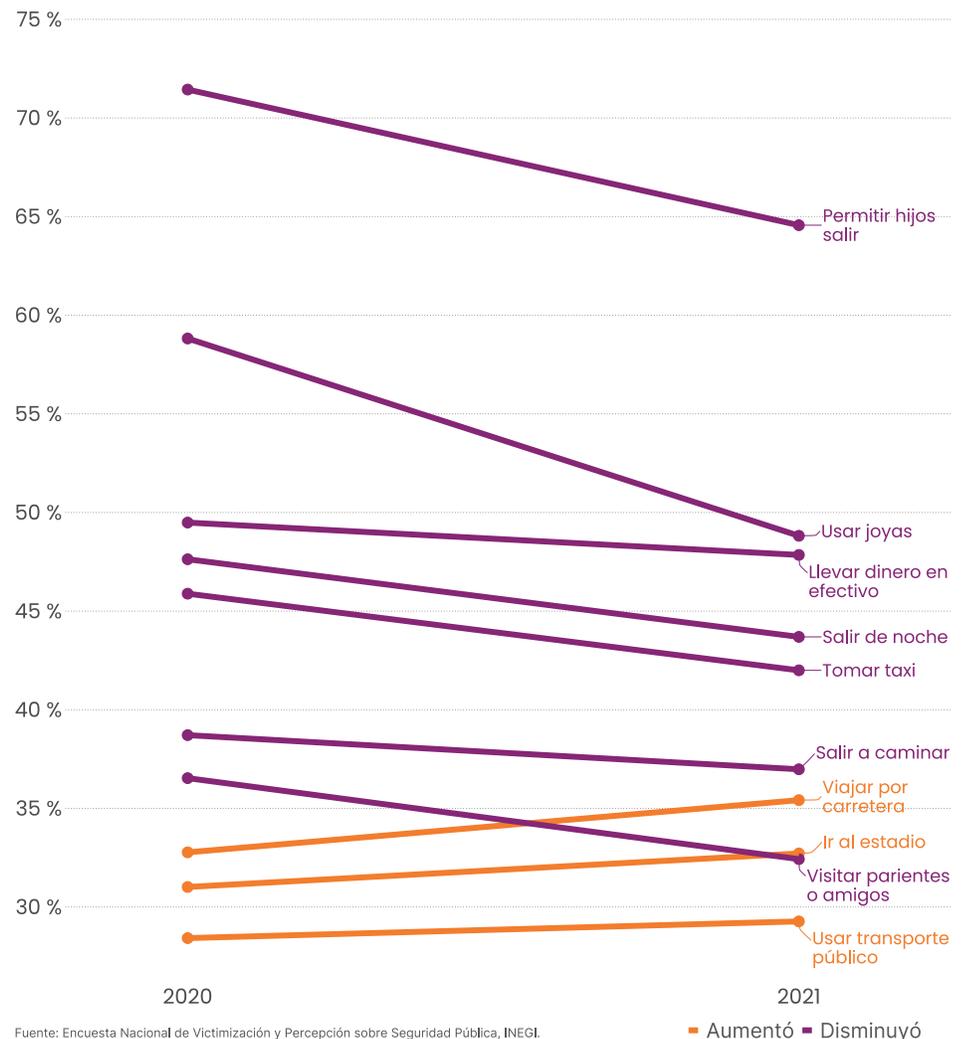
Esto dificulta el desarrollo y aplicación de estrategias para gestionar conflictos sociales y promover la cohesión social.

La violencia y su percepción inciden negativamente en la vida diaria de las y los habitantes de Nuevo León, quienes han modificado sus rutinas por temor a ser víctimas de algún delito. En 2021, seis de cada 10 no permitió que sus hijos menores de edad salieran y dos de cada cinco dejaron de salir de noche y

de viajar por carretera, entre otras actividades (INEGI, Envipe 2022) (gráfica 3).

La violencia, además, deteriora el estado psicosocial de las personas. Algunas manifestaciones, como el acoso, la violencia de pareja, el hostigamiento y la discriminación, tienen correlación con expresiones psicológicas como la depresión, ansiedad, abuso de sustancias y el suicidio (OPS, 2017).

**Gráfica 3.** Porcentaje de personas que dejó de realizar la actividad por temor a ser víctima de algún delito en Nuevo León, 2020-2021







El **70.2 %** de las personas califica el desempeño de Fuerza Civil como **“muy o algo efectivo.”**

## Disuasión y reacción contra el delito

El artículo 21 de la Constitución mexicana señala que las Policías deben coadyuvar en la investigación de los delitos bajo la conducción del Ministerio Público, coordinarse para mantener el orden y la paz social y salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas.

Para ello es necesario un marco normativo adecuado, con modelos policiales definidos, estado de fuerza suficiente, esquemas de profesionalización y certificación, y el fortalecimiento de capacidades para llevar a cabo análisis delictivo e inteligencia policial.

Nuevo León es pionero en el diseño de modelos policiales que han involucrado la participación del Gobierno estatal, la sociedad civil y el sector privado. Un claro ejemplo es Fuerza Civil creada en 2011 y que fue acreditada por la Comisión de Acreditación para Agencias de Cumplimiento de la Ley (CALEA) en 2021.

La Constitución de Nuevo León reconoce, en su artículo 22, la concurrencia entre Estado y municipios. El texto establece la integración de Fuerza Civil como institución de seguridad pública y

la necesidad de coordinación con autoridades federales, estatales y municipales en la prevención y combate de delitos.

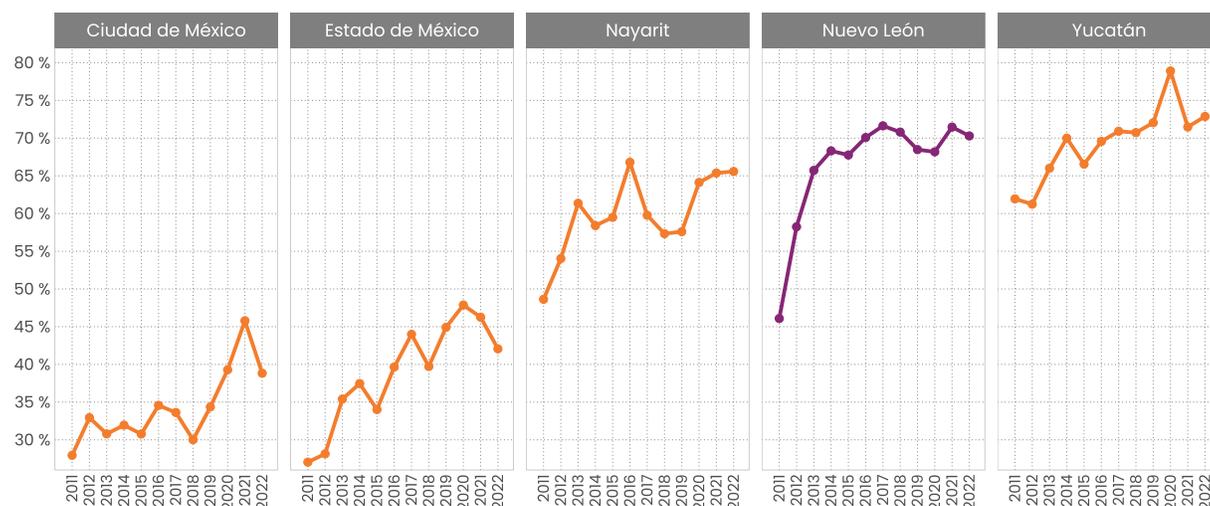
En Nuevo León conviven varios modelos de servicio policial que a la vez operan con modelos de gobernanza heterogéneos y con distintas capacidades humanas y presupuestales. Esto limita frecuentemente la coordinación interinstitucional y respuesta oportuna, provocando desconfianza entre corporaciones y seguimiento fraccionado y deficiente de los casos reportados.

El estado de la fuerza estatal y municipal en Nuevo León supera el estándar mínimo del Modelo Óptimo de Función Policial, de 1.8 agentes por cada 1,000 habitantes, al tener una tasa de 2.4 (SESNP, 2020b)<sup>284</sup>. Los agentes de Policía estatal incrementaron 3.3 % entre 2021 y 2022 (5,887 agentes) (INEGI, CNGMD 2021).

El 70.2 % de las personas califica como “muy” o “algo efectivo” el desempeño de Fuerza Civil, lo que la ubica como la segunda mejor Policía estatal después de la de Yucatán (INEGI, Envepe 2022) (gráfica 4).

**284** Nuevo León tiene una tasa de 1.0 por cada 1,000 habitantes (SESNP, 2020b), pero la tasa aumenta a 2.4 al sumar policías estatales y municipales (INEGI, CNGMD 2021). Sin contabilizar a las y los funcionarios en “mandos”, “áreas administrativas” y “áreas de apoyo”, el número de policías municipales es de 7,986.

**Gráfica 4.** Porcentaje de la población que percibe el desempeño de la Policía estatal como efectivo, 2011-2022



Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, INEGI.  
 Nota: Con fines comparativos, se presentan los datos de Nuevo León y las entidades con las cifras más altas y más bajas en el último año disponible. Los datos reflejan la percepción de la población de 18 años y más. Para el cálculo, se considera la suma de las categorías de respuesta "muy efectivo" y "algo efectivo".

El Certificado Único Policial evalúa el profesionalismo de la Policía al medir perfil, conocimientos, experiencia y habilidades<sup>285</sup> (SESNSP, 2020a). En Nuevo León, a octubre de 2022, 97.4 % de las y los agentes estatales operativos lo tenían.

Por otro lado, en Nuevo León, existe la Universidad de Ciencias de la Seguridad (UCS) como responsable de profesionalizar a las instituciones que conforman el Sistema Integral de Seguridad Pública del Estado de Nuevo León. Este órgano está acreditado por CALEA desde 2019.

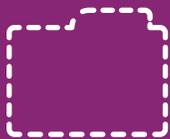
A pesar de la buena percepción y fortalezas institucionales, no hay información detallada sobre el servicio profesional de carrera

policial. En 2022 el 70.3 % del personal de la Policía Preventiva de Nuevo León contaba con "formación inicial" y 29.7 % tenía "formación continua (actualización)"<sup>286</sup> (INEGI, CNSPE 2022).

Finalmente, el análisis delictivo e inteligencia policial pueden incrementar la capacidad policial de prevención del delito (Clarke y Eck, 2009). En 2018, la Secretaría de Seguridad creó la Unidad de Análisis e Inteligencia. Además de contar con un Centro de Coordinación Integral, Control, Comando, Comunicaciones y Cómputo del Estado (C5), que en 2021 fue acreditado por CALEA. Sin embargo, no hay información pública que permita medir el uso y el impacto del análisis e inteligencia policial.

**285** De acuerdo con el artículo 41 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, los agentes deben presentar: 1) evaluaciones de confianza, 2) evaluación de competencias básicas o profesionales, 3) evaluación de desempeño o desempeño académico, y 4) formación inicial o equivalente.

**286** Los "esquemas de profesionalización" que contempla el INEGI son 1) La formación inicial, que contempla la preparación teórico-práctica en conocimientos sociales, jurídicos y técnicos para capacitar al personal de nuevo ingreso a las instituciones policiales, del sistema penitenciario y de procuración de justicia; 2) la preparación continua, que procura desarrollar las competencias de los integrantes y que puedan desarrollarse en el Servicio Profesional de Carrera, según su área operativa (SESNSP, 2017).



La **cifra negra**

superó a la media nacional por

**1.4 puntos porcentuales**

en el 2021.

Fue la más alta desde el

**2012.**



La **tasa anualizada de homicidio doloso** en NL

aumentó **32 %** entre 2021 y 2022.

Esto es importante ya que la ciberseguridad ha cobrado relevancia en un contexto de transformación digital acelerada. Los estados en México con más ataques en 2021 fueron Ciudad de México (22 %), Jalisco (18 %) y Nuevo León (12 %) (Silikn, 2023). Entre los ciberdelitos más frecuentes se encuentran fraude, robo de identidad, extorsión y acoso (Martínez, 2022). Estos retos deben ser atendidos por las Policías municipal, estatal,

investigadora y por la Fiscalía y el Poder Judicial.

La percepción de inseguridad ha venido en aumento, tanto en la vertiente de delincuencia organizada como en la común. Ambas están vinculadas, ya que en los actos de delincuencia común participan grupos que, por interés o cooptación, se relacionan con algún cártel, lo que les permite actuar con mayor impunidad.

**Procuración e impartición de justicia**

En Nuevo León, la Fiscalía General de Justicia del Estado (FGJNL) es la institución autónoma responsable de la persecución y el esclarecimiento de los hechos delictivos, creada a partir de la Procuraduría General de Justicia en marzo de 2018. Bajo su cargo está la creación y articulación de la política de persecución penal.

Durante 2021, 55.2 % de las personas encuestadas víctimas de algún delito señaló que no denunció por causas atribuibles a la autoridad. Igualmente, 31.1 % de encuestados en el estado dijo que les tomó más de dos horas realizar la denuncia (INEGI, Envipe 2022), circunstancia que pudo haber disminuido desde 2019 gracias al modelo de denuncia de la Fiscalía Virtual.

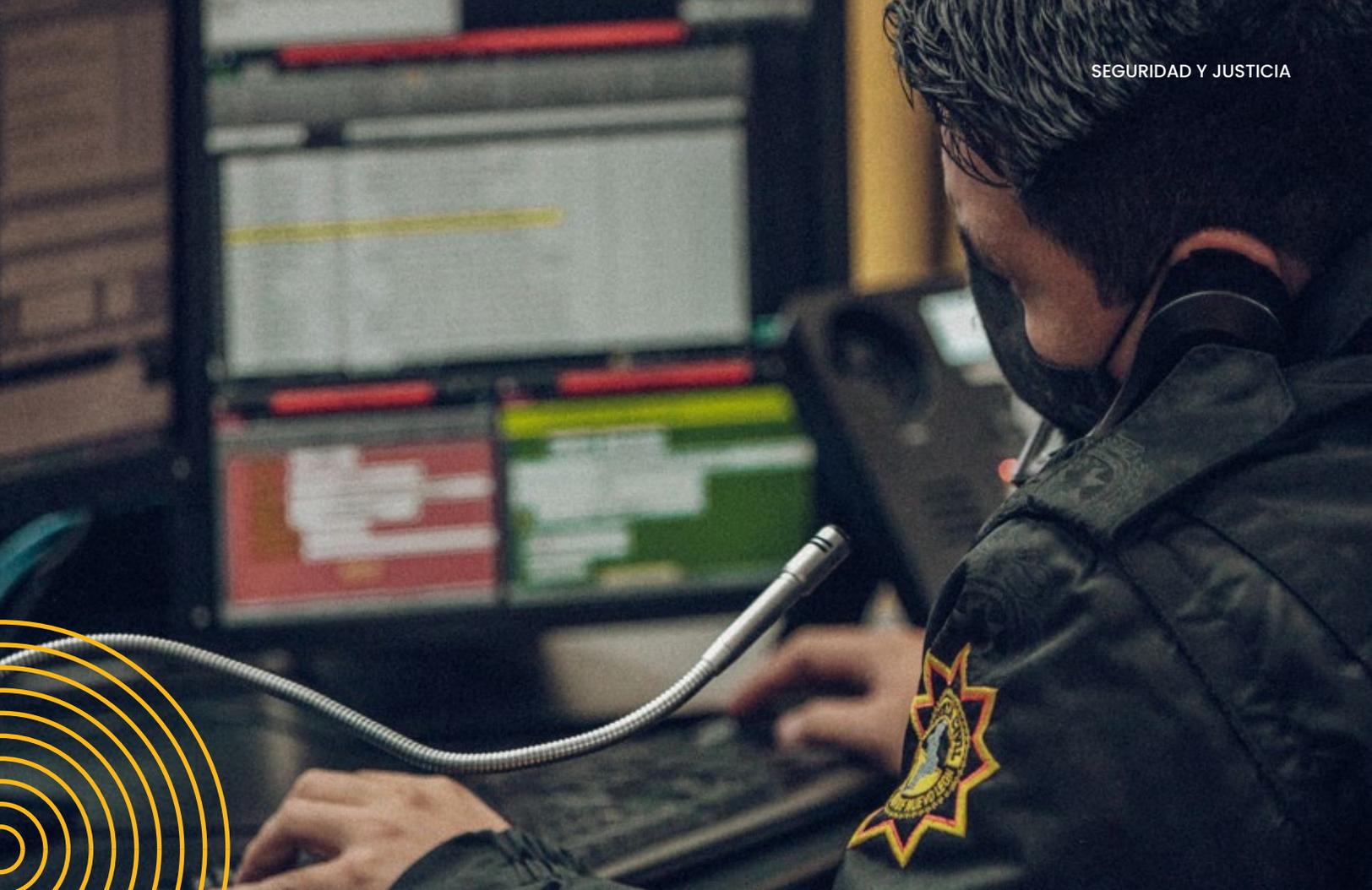
La impartición o administración de justicia corresponde al Poder Judicial del Estado de Nuevo León, que debe atender el orden social y las libertades políticas de todas las personas en la entidad<sup>287</sup> (Troper, 2003).

La Fiscalía Virtual permite que la ciudadanía denuncie un hecho delictivo vía internet, lo que facilita el contacto con la FGJNL y busca combatir el alto porcentaje de delitos cuyo conocimiento escapa a las autoridades ministeriales.

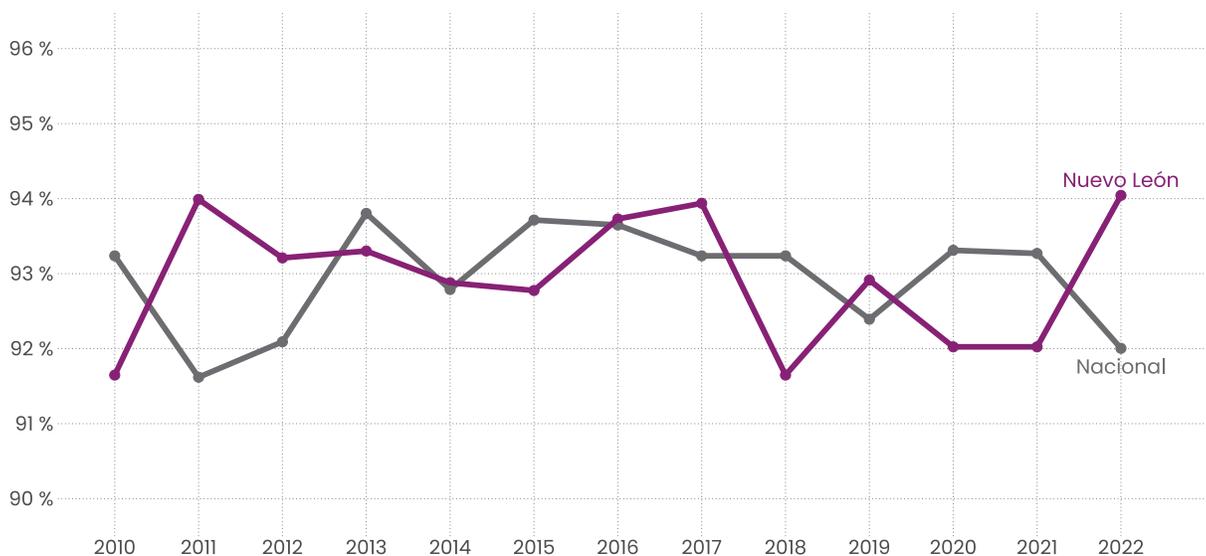
El insumo necesario del proceso de justicia penal son las denuncias de los hechos delictivos. En Nuevo León, 94.6 % de los delitos no es denunciado o no se inició una investigación sobre ellos. A esto el INEGI le llama “cifra negra”, que en 2021 registró su mayor porcentaje desde 2012 y superó a la media nacional por 1.4 puntos porcentuales (INEGI, Envipe 2022) (gráfica 5).

De los delitos que sí fueron denunciados y generaron una carpeta de investigación destaca que la tasa anualizada por homicidio doloso de 2022 aumentó 32 % respecto a la de 2021, el secuestro 15.1 %, la extorsión 22.5 %, y la violación 15.6 % (OSJ-CONL, 2023a).

**287** La responsabilidad del Poder Judicial no se limita al sistema de justicia penal, o derecho penal, como suele enfatizar la literatura especializada en seguridad y justicia; no obstante, tanto en su concepción ontológica como en su diseño operativo, la impartición de justicia comprende más aspectos que el relativo a la seguridad pública y ciudadana. La visión integral de la impartición de justicia (Troper, 2003) es recogida a lo largo del Plan Estratégico



**Gráfica 5. Porcentaje de cifra negra, 2010-2022**



Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, INEGI.  
 Nota: Para el cálculo, se considera el total de delitos ocurridos a las víctimas de 18 años y más.



El Índice de Estado de Derecho, en su apartado de Justicia Penal, destaca el crecimiento en Nuevo León entre 2022 y 2023 de la eficacia de la investigación penal, la procuración e impartición de justicia y la imparcialidad, independencia y lucha contra la corrupción. En cambio, hubo decremento en el debido proceso legal y en la atención médica y psicológica, asesoría jurídica, reparación del daño y protección de las víctimas (WJP, 2023).

En Nuevo León, 93.7 % de los casos atendidos por el sistema de procuración e impartición de justicia estatal no tuvo una respuesta satisfactoria, considerando sentencia y salidas alternas. Este porcentaje está por encima de la media nacional (91.8 %) en 1.9 puntos porcentuales (México Evalúa, 2021).

Un elemento desafiante en la procuración e impartición de justicia en el estado es la búsqueda de personas, pues se relacionan con casos cuya investigación y resolución no han llegado a término. Según datos del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas, a julio de 2023, Nuevo León es el cuarto lugar nacional con 6,344 personas desaparecidas.

La Constitución de Nuevo León (2022), en el artículo 25, reconoce el derecho de las personas no localizadas o desaparecidas a ser buscadas, identificadas, reintegradas y restituidas a su núcleo familiar. El derecho a la verdad, la justicia, la protección judicial efectiva, la reparación integral del daño y las garantías de no repetición también son reconocidos.

Si bien se promulgó la Ley en Materia de Desaparición y Búsqueda de Personas en el Estado de Nuevo León y se creó la Comisión local de Búsqueda de Personas, es necesario asegurar sus recursos humanos y financieros y fortalecer sus capacidades de gestión.

Contrasta que la mayoría de la población considera “muy efectivo” o “algo efectivo” el desempeño de las y los agentes del Ministerio Público, al igual que el de las y los jueces (69.8 % y 69.9 %, respectivamente), en comparación con el promedio nacional (53.3 % y 58.6 %, respectivamente) (INEGI, Envipe 2022).

Una institución importante en este proceso es el Instituto de la Defensoría Pública de Nuevo León (IDPNL). El 60.1 % de las personas privadas de su libertad en la entidad tuvo solamente un abogado defensor de oficio y 17.7 % tuvo de oficio y privado (INEGI, ENPOL 2021).

La Constitución de Nuevo León establece que el IDPNL debe proveer defensa penal adecuada, universal y gratuita. Atender a quienes presentan mayores vulnerabilidades requiere de personal, infraestructura y recursos suficientes. No obstante, no hay información pública que permita conocer los resultados y los procesos del IDPNL.

Por otra parte, el modelo de justicia cívica se ha adoptado a nivel nacional para atender los conflictos entre la ciudadanía antes de que escalen en su nivel de violencia (SESNP, 2020b). Se basa en la mediación, la sanción administrativa y la retribución a la comunidad.



No todos los municipios de Nuevo León cuentan con algún tipo de infraestructura para operar el modelo de justicia cívica. En 2021, había 42 juzgados cívicos, que tienen una tasa de atención por

cada juez de 900.5 procedimientos. Esta tasa es 1.8 veces mayor a la nacional<sup>288</sup>, lo que implica una alta carga administrativa (INEGI, CNGMD 2021).

## Reinserción social

El sistema penitenciario<sup>289</sup> es responsable de la supervisión de la prisión preventiva, la ejecución de sanciones penales, las medidas de seguridad derivadas de una sentencia para lograr la reinserción y de procurar que no vuelva a delinquir (Ley Nacional de Ejecución Penal, 2016). En Nuevo León está a cargo de la Agencia de Administración Penitenciaria, adscrita a la Secretaría de Seguridad.

Esta sección contempla la población adulta, pues para las y los adolescentes infractores hay una política de atención distinta. En personas menores de 18 años se aplican medidas sancionadoras y el internamiento es “necesario como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda” (CNDH, 2015 p.54).

La incertidumbre jurídica obstaculiza el proceso de reinserción social. El 38.5 % de la población de personas privadas de la libertad no había recibido sentencia en agosto de 2022.

En 2022, la calidad de los servicios penitenciarios en Nuevo León fue calificada con 6.9, por arriba del 6.2 en 2019, y de la media nacio-

nal de 6.2 (CNDH, 2022). El centro preventivo y de reinserción social Topo Chico, el calificado más bajo en garantizar una estancia digna, fue cerrado en 2019.

La sobrepoblación socava la gobernabilidad (Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, 2016)<sup>290</sup>. Esta es de 11.7 % en el sistema penitenciario estatal (OADPRS, 2022a).

En Nuevo León, el 92.4 % de las 9,689 personas privadas de su libertad en el sistema penitenciario estatal pertenece al fuero común y 7.6 % al federal (OADPRS, 2022b). Ambas poblaciones conviven en los centros de reinserción social del estado, incrementando el riesgo de ingobernabilidad, puesto que las personas del fuero federal tienen un perfil criminal de mayor riesgo.

La gobernabilidad de los centros penitenciarios se refleja en el número de hechos violentos registrados en su interior. Hasta el mes de octubre de 2022 se reportaron 238 incidencias en el sistema penitenciario estatal, de las cuales la mayoría (63 %) fue riñas (OADPRS, 2022b) (gráfica 6).



Calificación de los centros penitenciarios en NL al 2022:

**6.9 de 10**

Calificación de los centros penitenciarios en NL en el 2019:

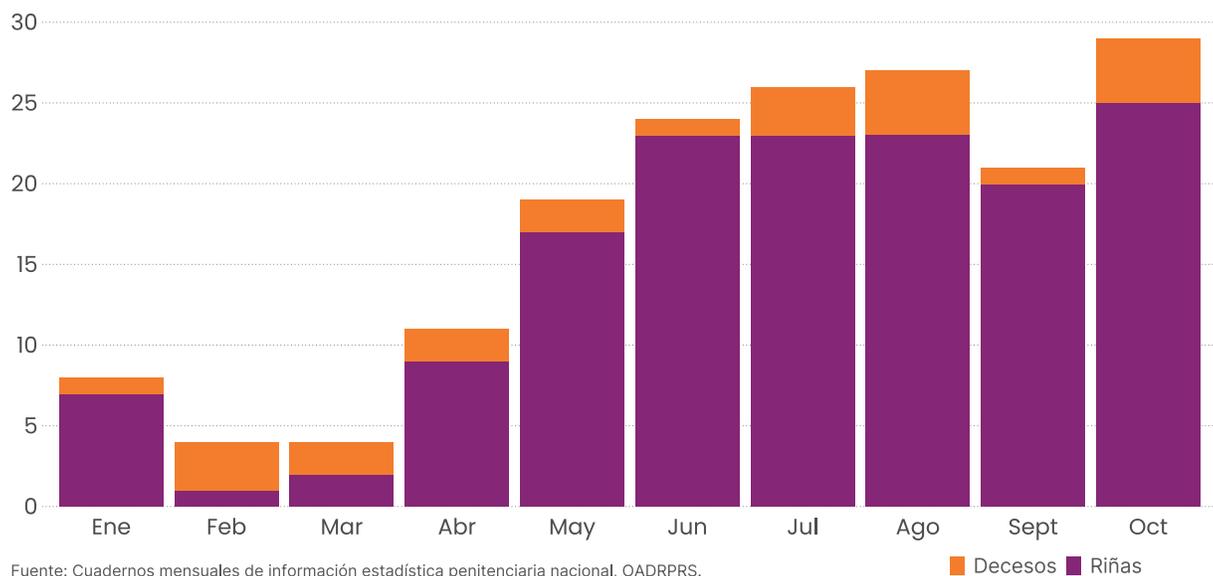
**6.2**

**288** Aguascalientes, por su parte, tiene la mayor tasa, de 2,505.3 procedimientos por juez, mientras que la de Oaxaca es la menor tasa a nivel nacional, de 74.59 procedimientos por juez.

**289** De acuerdo con la ley, el sistema penitenciario está organizado sobre la base del respeto de los derechos humanos, el trabajo, la capacitación laboral, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción de la persona sentenciada a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir.

**290** La sobrepoblación ha sido incentivada por las reformas a la ley en materia de prisión preventiva oficiosa, impulsadas por el Gobierno federal.

**Gráfica 6.** Número de incidencias al interior de centros penitenciarios de Nuevo León, por categoría, 2022



Otra condicionante de la gobernabilidad de los centros es la suficiencia y capacitación del personal para mantener el orden y el respeto a la ley. La Ley de Seguridad Pública para el Estado de Nuevo León establece el estándar de dos custodios por cada 10 personas privadas de la libertad, pero la tasa al cierre de 2021 era de 1.1 en los centros estatales (INEGI, CNSI-PEE 2022)<sup>291</sup>.

Para llevar a cabo la reinserción, se requiere un plan de actividades (Ley Nacional de Ejecución Penal, 2016) y en Nuevo León, solo el

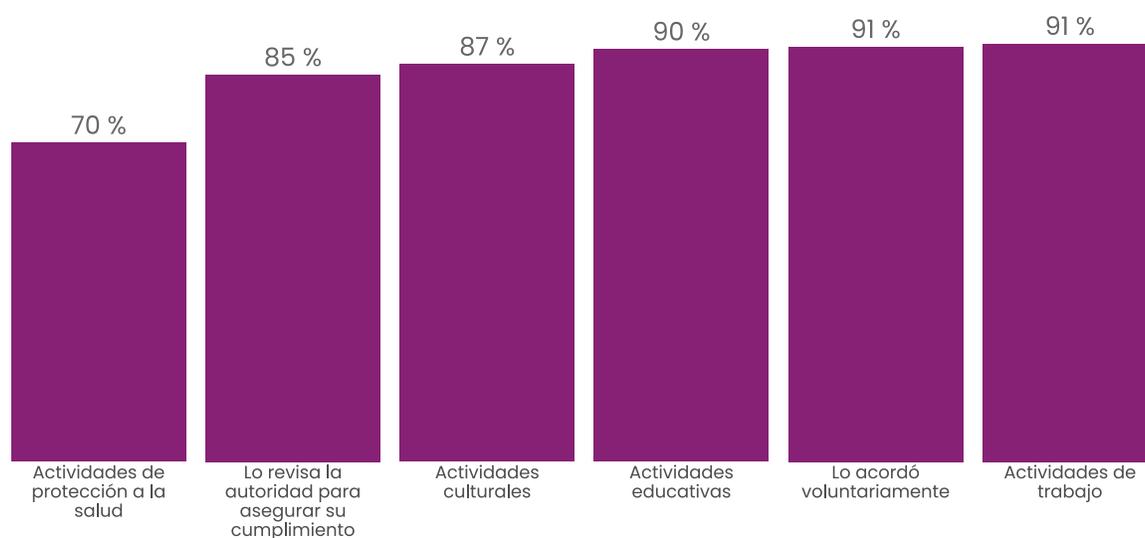
41.5 % de las personas privadas de su libertad lo tiene. De esas, 90.8 % lo acordó voluntariamente y 84.7 % tiene seguimiento por parte de las autoridades (INEGI, ENPOL 2021) (gráfica 7).

Finalmente, aunque la cifra de reincidencia real no se conoce, 2.2 % de las personas que en 2022 ingresaron a un centro de reinserción social en Nuevo León tenían antecedentes penales (INEGI, CNSPE 2022). Esto es 2.7 puntos porcentuales menos que en 2021 y sugiere ineficiencias en el proceso de reintegración y reinserción social.

**291** Para el cálculo de la tasa, únicamente se consideró al total de “personal de custodia/vigilantes de nivel operativo”, dejando fuera las categorías de “personal de custodia/vigilantes nivel intermedio” y “personal de custodia/vigilantes de primer nivel jerárquico” que incluye el censo.



**Gráfica 7.** Porcentaje de personas privadas de la libertad cuyo plan de actividades considera las siguientes características, 2021



Fuente: Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad, INEGI.



# PROBLEMAS PÚBLICOS ▶



A partir del diagnóstico presentado, los cuatro principales retos de Nuevo León en seguridad pública y ciudadana son:

1. La prevención de las manifestaciones de violencia no es entendida ni aplicada bajo un marco teórico homogéneo ni con perspectiva de género. Esto se refleja en políticas públicas sin coherencia interna; lo que provoca traslapes entre temas y procesos, y una coordinación limitada entre las instituciones del sistema estatal de seguridad.
2. Existen debilidades en las capacidades institucionales de seguridad pública para disuadir y reaccionar ante el delito. Las políticas de fortalecimiento de las instituciones son poco claras sobre los objetivos, sus responsables y sus funciones dentro del sistema de seguridad pública estatal. Adicionalmente, no hay procesos e instrumentos consolidados con participación ciudadana para evaluar, capacitar y especializar de manera homogénea al personal policial del Estado.
3. Hay un proceso incompleto y limitado para la investigación y el esclarecimiento de hechos delictivos, reparación integral del daño y acceso a la justicia, como se ve en el alto número de delitos que no son denunciados o investigados. Esto se traduce en impunidad, que afecta a víctimas, a personas en conflicto con la ley y a la legitimidad del Estado para garantizar certeza jurídica mediante instituciones sólidas y coordinación interinstitucional.
4. Hay insuficientes alternativas para la reinserción social. Tienen un área de oportunidad tanto al interior de los centros de reinserción social estatales como al salir de ellos. Se incumple con la obligación legal de que todas las personas tengan planes individuales.

Todo lo anterior impacta, entre otros factores, en la percepción de inseguridad de la población neoleonense.

# ASPIRACIÓN ▶



La aspiración que guía los objetivos y líneas estratégicas del área de Seguridad y Justicia a 2040 es:

**En Nuevo León imperará el Estado de derecho para dotar a las personas y comunidades de seguridad y libertad, respetando los derechos humanos e impulsando la cohesión social y una cultura de prevención y paz.**

Alineada con el ODS 16 (Paz, justicia e instituciones sólidas), la Visión 2040 para Nuevo León descansa sobre la base del fortalecimiento del Estado de derecho y la corresponsabilidad entre los distintos actores que integran al sistema de seguridad y justicia.

Los elementos estratégicos del sistema que harán viable la aspiración son cuatro:

1. La prevención de la violencia coherente y prioritaria.
2. La disuasión y reacción ante el delito basada en inteligencia.
3. El acceso, procuración e impartición de justicia adecuadas.
4. La reinserción social integral.

Se reconoce que la prevención del crimen y la violencia requiere de estrategias multicausales y mediciones enfocadas en la reducción de los riesgos y los efectos perjudiciales en las personas y la sociedad.

El avance en el cumplimiento de la aspiración tendría que reflejarse en el incremento del Índice de Estado de Derecho para Nuevo León, para lo que se usará el puntaje que otorga el World Justice Project al estado. En 2023, el puntaje para Nuevo León fue de 0.44. En un escenario conservador, a 2040, tendría que incrementar a 0.47 y, en uno optimista, llegar a 0.73.

Para alcanzar la aspiración hacia 2040, se definieron cuatro objetivos estratégicos.



# METAS 2040

	INDICADOR	META
<p><b>ASPIRACIÓN</b></p> <p>En Nuevo León imperará el Estado de derecho para dotar a las personas y comunidades de seguridad y libertad, respetando los derechos humanos e impulsando la cohesión social y una cultura de prevención y paz</p>	Índice de Estado de Derecho	0.44 (2023) 0.47 (CONSERVADORA) 0.73 (OPTIMISTA)
<p><b>OBJETIVOS</b></p> <p>Propiciar un enfoque de prevención social para que las personas en Nuevo León tengan una vida libre de violencia y se desarrollen en entornos comunitarios resilientes, y en caso de ocurrencia, actuar de forma eficiente, coordinada y con perspectiva de género</p>	Índice de Paz	3.08 (2023) 2.2 (CONSERVADORA) 1.8 (OPTIMISTA)
Disuadir el delito y promover la respuesta eficaz y oportuna mediante el fortalecimiento de las instituciones policiales	Porcentaje de personas que confían en la policía estatal	73.6 % (2022) 77 % (CONSERVADORA) 80 % (OPTIMISTA)
Garantizar a la sociedad la reparación integral del daño y el pleno acceso a la justicia por parte de las instituciones responsables	Calificación promedio de acceso a la justicia del Índice de Estado de Derecho	0.41 (2023) 0.46 (CONSERVADORA) 0.48 (OPTIMISTA)
Asegurar las capacidades del sistema penitenciario para una reinserción social efectiva de las personas privadas de su libertad	Calificación global de las condiciones en los centros de reinserción social	6.95 (2022) 7.5 (CONSERVADORA) 7.8 (OPTIMISTA)



# OBJETIVOS Y LÍNEAS ESTRATÉGICAS

## Objetivo 1.

**Propiciar un enfoque de prevención social para que las personas en Nuevo León tengan una vida libre de violencia y se desarrollen en entornos comunitarios resilientes, y en caso de ocurrencia, actuar de forma eficiente, coordinada y con perspectiva de género.**

La prevención de la violencia debe ser la prioridad en la seguridad al vincular a todas las áreas del Gobierno en corresponsabilidad con la ciudadanía bajo un marco teórico homogéneo (CONL, 2023). Esto es necesario para que quienes habitan en Nuevo León no sean afectados o generen situaciones de violencia en distintas etapas de su vida que limiten su desarrollo.

Atender la violencia requiere de actividades que eliminen la marginación y la exclusión y que sensibilicen a la población a la cultura de la legalidad (LGPSVD, 2021). Se deben generar oportunidades de desarrollo, especialmente para los grupos en situación de riesgo, vulnerabilidad o marginación, y proteger y empoderar a las familias.

Es necesario poner énfasis en la violencia de género y su interseccionalidad en diversos ámbitos. La ONU afirma que la discriminación, la violencia y la amenaza de violencia contra las mujeres y las niñas es la violación más extendida de derechos humanos. Esta socava el desarrollo de los países, genera inestabilidad en las sociedades e impide el

progreso hacia la justicia y la paz (ONU Mujeres, 2016).

También es necesario asimilar y responder a los cambios culturales producidos por la **transformación digital** . Las manifestaciones de violencia pueden ocurrir en los espacios digitales, incluso antes de ser catalogadas como ciberdelito. Por ello es necesario ampliar los enfoques preventivos hacia otras áreas como la ciberseguridad.

Este objetivo estratégico se relaciona directamente con la meta 16.1 de los ODS que establece la reducción significativa de todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad en todo el mundo.

La medición del avance de este objetivo hace referencia a los desarrollos relacionados con la violencia y la paz en Nuevo León, por lo cual se usará el Índice de Paz México para el estado. En 2023 fue de 3.08 y, para 2040, la meta conservadora es de 2.2 y la optimista de 1.8<sup>292</sup>.

Para asegurar su cumplimiento, este objetivo cuenta con tres líneas estratégicas:

292 La medición del Índice de Paz México relaciona valores bajos con más paz y menos violencia de modo que, a menor valor, mejor posición.

### 1.1 Generar mecanismos interinstitucionales en los diversos niveles de prevención que propicien que las personas resuelvan sus problemas a través de medios no violentos en todas las etapas de la vida.

Solo el 30 % de la población considera como “muy bueno” o “algo bueno” el desempeño gubernamental para tener “una vida libre de violencias” (CONL, 2023).

La prevención debe comenzar con la definición de criterios y marco teórico común para actuar de forma multidisciplinaria. De manera que quienes sean afectadas y provoquen situaciones de violencia tengan una debida canalización, atención y tratamiento para resolver sus problemas a través de medios no violentos.

Por eso es importante contar con mecanismos que articulen el actuar más allá de las instituciones de seguridad. Un ejemplo es el **Programa Estatal para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2023- 2027**, que busca reducir factores de riesgo con acciones para la cohesión social, el empoderamiento económico, la atención integral y el acompañamiento a la población en riesgo o conflicto con la ley.

Se debe contar con un enfoque teórico, práctico y operativo en la **formación y capacitación** de las y los policías en materia de género desde las metodologías de investigación, implementación y evaluación de políticas públicas (Alternativas Pacíficas, 2023).

Es necesario también que la **profesionalización** de las personas funcionarias dedicadas a labores de prevención de la violencia promueva mecanismos para el monitoreo y evaluación de desempeño y resultados.

La mejora continua de estos mecanismos permitirá que el modelo implementado en el que se basan las estrategias de prevención en el estado y municipios atienda los diversos contextos del fenómeno de la violencia.

Indicador	Valor actual	Año base	Meta CONSERVADORA	Meta OPTIMISTA
Porcentaje de personas que, derivado de un conflicto, pudieron dialogar	60.5 %	2022	71.5 %	81 %



## 1.2 Promover una política de prevención de la violencia basada en evidencia que incida en acciones focalizadas, aprovechamiento de recursos y evaluación constante del modelo de prevención primaria, secundaria y terciaria.

Para prevenir la violencia en cualquiera de sus formas es necesario que la sociedad realice acciones colectivas y estructurales, enfocadas en disminuir las barreras de acceso a derechos sociales. Elaborar programas de prevención de la violencia a partir de **teorías de cambio** y para los que se etiqueten recursos estatales aumentaría las posibilidades de incidir positivamente.

La transformación digital necesita mecanismos de **almacenamiento y resguardo de datos** e imágenes, de respeto al derecho a la privacidad, así como la posibilidad de medir su efectividad e impacto (CAF, 2021).

Es importante que las **bases de datos gubernamentales** sean públicas, accesibles, multifuente de forma intersectorial, sistematizadas, interoperables y útiles para la evaluación y transparencia de los programas estatales y municipales sobre prevención de la violencia. Esto ayudaría a tener **estrategias basadas en evidencia** que cumplan con los criterios de calidad y rendición de cuentas.

Es importante que haya una **alineación entre políticas y programas** entre instituciones para evitar duplicidad de funciones e ineficiencias administrativas.



### 1.3 Identificar y rechazar la violencia en los distintos ámbitos de la vida cotidiana.

Normalizar la violencia es el primer obstáculo para erradicarla. La aceptación generalizada y la falta de denuncia y de rechazo a conductas que vulneran la integridad física y mental dificultan acciones encaminadas a comprenderla y controlarla.

Impulsar la **armonización del marco normativo local**, atendiendo a lo dispuesto en la Constitución de Nuevo León y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, fortalecería el cumplimiento de protocolos y acciones de los actores dentro del Sistema Estatal de Prevención. Además, definiría las responsabilidades y capacidades ante los factores de riesgo de las manifestaciones de violencia.

Para disminuir las desigualdades en razón de género y las violencias contra las mujeres y niñas se deben incorporar **estrategias educativas**<sup>293</sup> para cuestionar los roles, estereotipos de género y relaciones de poder entre hombres y mujeres (Alternativas Pacíficas, 2023).

Se deben diseñar protocolos y **estrategias adecuadas a las necesidades de los distintos grupos de atención prioritaria** para evitar discriminación, exclusión y perpetuación de barreras de exclusión.

Se debe promover un **uso responsable de las herramientas digitales** , como el internet y las redes sociales, así como profesionalizar en temas de **ciberprevención** y mecanismos de denuncia, atención e investigación de violencias en este espacio.

Indicador	Valor actual	Año base	Meta CONSERVADORA	Meta OPTIMISTA
Porcentaje de personas que se sienten seguras en su municipio	45.1 %	2022	50.4 %	68.9 %

293 Ver capítulos de **Educación** y **Desarrollo Social**.

## Objetivo 2.

### Disuadir el delito y promover la respuesta eficaz y oportuna mediante el fortalecimiento de las instituciones policiales.

Las Policías son un actor fundamental para las funciones de investigación de delitos bajo la dirección del Ministerio Público, la protección del orden público y la generación de la paz social (SESNP, 2020b). Son, en la mayoría de los casos, los primeros respondientes y tienen la responsabilidad de desactivar agresores y salvaguardar la vida de las personas que están siendo violentadas.

Para cumplir este objetivo, debe trabajarse en la profesionalización del servicio policial, en asegurar que cuenten con infraestructura y equipamiento, además de fortalecer sus capacidades de inteligencia y la coordinación entre actores del sistema.

Este objetivo está alineado con la meta 16.a de los ODS que aborda el fortalecer las instituciones

nacionales en su capacidad de prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia.

El avance en el cumplimiento de este objetivo tendría que reflejarse en el incremento del porcentaje de personas que confían en la policía estatal. Se usará la medición que hace el INEGI del Porcentaje de personas de 18 años y más que tienen “mucho” o “algo” de confianza en la Policía estatal respecto al total que conoce a la autoridad. En 2022, Nuevo León tuvo 73.6 %. En un escenario conservador, a 2040, tendría que incrementar a 77 % y, en uno optimista, llegar a 80 %.

Para alcanzar este objetivo se establecieron cuatro líneas estratégicas:

#### 2.1 Consolidar un servicio profesional de carrera en la Policía estatal para la reacción y prevención del delito conforme a un modelo de corresponsabilidad interinstitucional.

El primer paso para asegurar las capacidades institucionales es invertir en el desarrollo individual de las y los agentes policiales.

El **servicio profesional de carrera policial** debe considerar, al menos, los siguientes elementos: 1) proceso de ingreso (reclutamiento y selección), 2) profesionalización (formación inicial, continua

y especializada), 3) permanencia (certificación y evaluación), 4) movilidad (vertical y horizontal), 5) conclusión (jubilación y separación), 6) régimen de estímulos (prestaciones y reconocimientos), y 7) desarrollo humano (salud integral y vida digna) (Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2022).

Se debe asegurar que las y los agentes policiales estatales cuenten con un **Certificado Único Policial**. Esto es importante para mejorar la capacitación, evaluación de desempeño y la confianza ciudadana en las corporaciones policiacas.

Es necesario ampliar **la visión del desarrollo policial** hacia las y los agentes de Policía de todo el estado, incluidos los municipios, para mejorar sus funciones de

disuasión del delito, resolución de conflictos, de investigación y para identificar necesidades clave para la atención y seguimiento de atenciones interinstitucionales.

De igual forma, se pueden promover estrategias para una **metropolización de los esfuerzos policiales** que lleven a mayor profesionalización, acción coordinada, inteligencia compartida e, inclusive, economías de escala.

Indicador	Valor actual	Año base	Meta CONSERVADORA	Meta OPTIMISTA
Porcentaje de la población que percibe el desempeño de la Policía estatal como efectivo	70.3 %	2022	72.9 %	80 %

## 2.2 Mejorar y garantizar la suficiencia de infraestructura, equipamiento y capacidad de gestión de la Policía estatal para la reacción y prevención del delito.

Las y los agentes policiales requieren de un equipamiento idóneo y suficiente, al igual que infraestructura física y tecnológica adecuada para aprovechar al máximo sus capacidades.

Para aprovecharlos, se requiere fortalecer los **esquemas de capacitación** de las y los elementos policiales. La falta de capacitación afecta la vida útil de los equipos, dificulta la operación policial y perjudica el presupuesto institucional al acelerar el reemplazo de los equipos (UNODC, 2020).

La prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia, en especial contra grupos de atención prioritarias, como las

mujeres y poblaciones indígenas, requiere de la **homologación de los protocolos** de actuación e instrumentos para la valoración y detección de riesgo (Alternativas Pacíficas, 2023).

Expandir e integrar herramientas digitales que permitan operar **sistemas de datos compartidos e interconectados** reduciría tiempos de respuesta y simplificaría cargas administrativas. Los sistemas de monitoreo vial, la videovigilancia en calles, espacios públicos e infraestructura de transporte público, así como los mapeos de incidencia delictiva permiten construir **estrategias de inteligencia y respuesta** desde el ámbito municipal, en estrecha coordinación con autoridades estatales y federales.



Para mejorar la efectividad de la respuesta inmediata y la coordinación, se debe incrementar y **homologar la tecnología y los procesos de atención de emergencia** estatal y municipales. El fortalecimiento de las instituciones<sup>294</sup> a través de la mejora de infraestructura, equipamiento, sistemas de inteligencia e información y capacidad de gestión debe ser ampliado a los municipios, quienes tienen mayor contacto con la población.

Mantener la **acreditación del C5** por CALEA permitirá que esta institución cumpla con altos estándares de calidad probados en la mejora continua y que invierta en el equipamiento e infraestructura necesarios.

Profundizar **esquemas digitales de denuncia y contacto con la autoridad**, como el que se implementó en la FGJNL, acerca a la ciudadanía con la autoridad y fortalece la confianza en las capacidades institucionales públicas.

### 2.3 Fortalecer la estructura de inteligencia policial y análisis delictivo para la prevención y atención del delito.

Como parte del fortalecimiento humano y material de la Policía estatal, se necesita poner énfasis en la **inteligencia y el análisis delictivo** para poder prevenir y reaccionar oportunamente. El servicio tradicional de Policía, en el que el patrullaje, los arrestos y la investigación se hacen de manera reactiva y posterior a los hechos, ha sido rebasado.

La integración creciente de **herramientas digitales** en centros como el C5 les vuelve actores

fundamentales en el diagnóstico de problemas, la generación de evidencia para el diseño de intervenciones, la toma de decisiones y el monitoreo de las tendencias de seguridad (CAF, 2021).

Se debe contar con personal capacitado para la **recolección de datos y análisis de información** sobre seguridad y delincuencia, considerando fuentes de datos primarias y alternativas, para la toma de decisiones en la prevención del delito y uso eficiente de recursos (UNODC, 2023).

294 Ver capítulo de [Gobierno Eficaz y Transparencia](#).

Esto implica invertir en la implementación del **Sistema Único de Información Criminal**, señalado en la Ley de Seguridad Pública del Estado de Nuevo León, para tener información reconocible y rastreable por todas las instituciones de seguridad pública estatales.

Es necesario promover programas que incentiven la recolección y difusión de buenas prácticas policiales basadas en evidencia. Por ejemplo, relanzar la **Red Estatal de Analistas Delictivos**, o la aplicación del **Curso de Formación Inicial de Analistas en Seguridad Pública** a través de la UCS.

Esto se alinea a la necesidad de asegurar que la **Policía Metropolitana de Investigación** sea un instrumento de apoyo para las Policías municipales, Fuerza Civil y la FGJNL.

Se debe promover una **estrategia estatal de ciberseguridad y ciberinteligencia** que contemple la actualización de leyes para la prevención de estos delitos cibernéticos, la especialización de la Policía Cibernética, la creación de una fiscalía especializada en estos delitos y la incorporación de tecnologías de punta (Velázquez et al., 2022).

Por la ubicación geopolítica de Nuevo León, es necesario **fortalecer la seguridad en las carreteras, vialidades y espacios públicos**, mediante el uso de tecnología como cámaras de video, alumbrado y sensores en puntos estratégicos, en coordinación con la Guardia Nacional.

Indicador	Valor actual	Año base	Meta CONSERVADORA	Meta OPTIMISTA
Tasa de analistas por cada 100 funcionarios destinados a la seguridad pública en la entidad	2.47	2018	2	2.6

## 2.4 Promover la coordinación entre los actores del sistema de seguridad pública estatal.

La **coordinación interinstitucional** es un factor necesario para la atención efectiva de las problemáticas de seguridad y justicia. Esta debe estar sustentada en el fortalecimiento de capacidades institucionales, la estandarización de procesos y la homologación de la información entre municipios y Estado.

Para lograrlo, se requiere:

1. Que las autoridades políticas y los mandos de las diversas corporaciones reconozcan la colaboración como condición para cumplir su deber.
2. Que la normatividad de cada institución permita la coordinación.
3. Que haya concordancia programática y presupuestaria para la realización de proyectos conjuntos.

4. Que las diversas instancias integren modelos de capacitación continua para homologar y actualizar procesos.

Un ejemplo es el **Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica** implementado por el Gobierno de Nuevo León. Este tiene como objetivo el fortalecimiento de las capacidades de las Policías

municipales y estatales para la prevención del delito, la articulación efectiva entre instituciones, la prevención y el fortalecimiento de la investigación de los delitos. Esto, para la disminución de la incidencia delictiva y el incremento de la confianza de la población en las instituciones de seguridad pública (SESNSP, 2020b).

## Objetivo 3.

### Garantizar a la sociedad la reparación integral del daño y el pleno acceso a la justicia por parte de las instituciones responsables.

Este objetivo está alineado con la meta 16.3 de los ODS. Si la prevención falla, se deben iniciar procesos penales enfocados en la mediación y reparación del daño, la desincentivación de las conductas delictivas, y la igualdad de acceso a la justicia.

La procuración e impartición de justicia en materia penal es responsabilidad de la FGJNL y el Poder Judicial. También existen organismos del Poder Ejecutivo que velan por la protección y acceso a la justicia, como la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas, la Secretaría de las Mujeres, el Instituto Estatal de las Mujeres y la Comisión Local de Búsqueda de Personas.

La coordinación entre estos entes y con actores que intervienen en alguna parte del proceso, como los primeros respondientes, es primordial para lograr el objetivo mencionado. Además, el atender a los grupos de atención prioritaria de acuerdo a sus necesidades

específicas es clave para poder asegurar el acceso a la justicia.

La medición del avance de este objetivo hace referencia a las posibilidades de la población general para resolver sus quejas y conflictos de forma pacífica y efectiva a través de un sistema de justicia civil que sea accesible, asequible, y libre de corrupción, discriminación, o influencias inapropiadas. Hace referencia también a la efectividad en la procuración e impartición de justicia, así como el respeto a los derechos de las personas detenidas, personas privadas de la libertad y las víctimas de algún delito. Se usará la calificación promedio de los factores 7 y 8, Justicia Civil y Justicia Penal, del Índice de Estado de Derecho México para Nuevo León. En 2023 este valor fue de 0.41 y, para 2040, la meta conservadora es de 0.46 y la optimista de 0.48.

Para alcanzar este objetivo se establecieron cinco líneas estratégicas:



### 3.1 Promover y facilitar la denuncia del delito.

El insumo necesario de la procuración e impartición de justicia es la denuncia de los hechos delictivos, pues no se puede investigar un evento que se desconoce de manera oficial. Nuevo León cuenta con un alto porcentaje de cifra negra, por lo que se deben establecer mecanismos y herramientas que promuevan y faciliten la denuncia del delito. Esto incluye desde la **capacidad operativa del personal** de servicio público que atiende a las y los denunciantes hasta la **resolución de la denuncia**.

Contar con adecuaciones en los procesos y mecanismos de acceso a la justicia es clave para reducir las barreras de exclusión y discriminación. Por ejemplo, se pueden contar con **traductores de lenguas indígenas** o para personas en contexto de movilidad<sup>295</sup>.

Una buena práctica que se ha ejercido en Nuevo León es la creación de la **Fiscalía Virtual**, la cual brinda una experiencia más fácil, rápida y oportuna para iniciar el

proceso de denuncia y el seguimiento de manera virtual.

Se podría escalar el mecanismo para **atender temas útiles para las víctimas vinculados al proceso**. Por ejemplo, la asistencia psicológica, jurídica, acompañamiento de representación legal, reparación del daño, plan para sobrevivientes de violencias, entre otros.

La confianza en las autoridades, en el acceso a la justicia y en la reparación integral del daños son clave para incrementar la denuncia. Herramientas como los **Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias**, que dan respuesta rápida y no recurren a la privación de la libertad, son un ejemplo de cómo hacerlo.

La incorporación de tecnología, **procesos de protección y facilitación de la validación** de lo declarado pueden contribuir a aumentar la confianza también.

Indicador	Valor actual	Año base	Meta CONSERVADORA	Meta OPTIMISTA
Porcentaje de cifra negra	94.6 %	2022	89.5 %	88 %

295 Ver capítulo de [Desarrollo Social](#).

### 3.2 Fortalecer las capacidades de los operadores del sistema de procuración de justicia mediante la consolidación del servicio profesional de carrera en la Fiscalía, capacitación y certificación.

El servicio de carrera en la FGJNL podría fortalecerse, considerando lo siguiente:

1. Crear una **base de datos histórica** para la incorporación de buenas prácticas para el monitoreo y evaluación del desempeño del personal.
2. Propiciar **mesas de contexto** sobre casos emblemáticos para el proceso de aprendizaje continuo con la participación de todas las instituciones involucradas.
3. Contar con mecanismos de **capacitación** para que agentes del Ministerio Público, peritos, policías, analistas, psicólogos, médicos y demás personal se actualicen y certifiquen periódicamente.

La **certificación** de las Policías estatales y municipales para investigar es otro mecanismo para incrementar capacidades. Al estar facultadas para investigar en coordinación con el Ministerio Público permitirá robustecer las carpetas de investigación y la resolución de casos.

En Nuevo León, se han implementado buenas prácticas como **Seguridad Integral para los Ciudadanos** de General Escobedo en 2017 y la **Policía Metropolitana de Investigación** en 2018, donde policías municipales se capacitan para realizar actos de investigación.

Indicador	Valor actual	Año base	Meta CONSERVADORA	Meta OPTIMISTA
Porcentaje del total de personal que labora en la Fiscalía General de Justicia del Estado obligado a incorporarse al Servicio Profesional de Carrera ministerial, policial y/o pericial	62.4 %	2021	80 %	100 %

### 3.3 Fortalecer la política de persecución penal, que permita robustecer la integración de las carpetas de investigación y garantice el debido proceso legal, el acceso a la justicia y la reparación integral del daño.

El grado de defensa de la investigación depende de la integración de las carpetas, por lo que se requiere de un proceso institucional profesional. Para esto, se deben diseñar **políticas de persecución penal** basadas en procesos de innovación y mejora continua, lo que permitirá identificar la problemática del comportamiento delictivo, la priorización de recursos humanos y económicos (UNODC, 2023).

Aunque Nuevo León es el estado en que más causas penales ingresaron en juzgados en el 2021, más de 23,600 (INEGI, CNIJE 2022), no hay datos sobre cuántas siguieron el proceso y cuántas se desecharon, en qué momento del proceso penal quedaron y por qué razones.

Es necesario contar con **mecanismos de procesamiento de información y seguimiento** para monitorear el desempeño de las autoridades y conocer el respeto del debido proceso y la reparación integral del daño.

Se deben seguir las reglas procedimentales del **nuevo sistema penal acusatorio**, desde los informes policiales y los protocolos de actuación hasta la validez de las pruebas presentadas y los mecanismos alternativos de solución de controversias.

Para fortalecer la política de persecución penal se deben implementar mecanismos de **comunicación, capacitación e investigación** adecuados. La comunicación del ministerio público con las policías, mediante solicitudes de investigación, es elemento fundamental de la integración de una carpeta de investigación.

La **capacitación** de los actores involucrados permite que las pruebas se recaben y se presenten de manera adecuada. El desarrollo de la investigación guía la construcción de la teoría del caso y define la posición del órgano acusador. A su vez, la interacción con el Poder Judicial da retroalimentación al trabajo y los procesos de los ministerios públicos.

Indicador	Valor actual	Año base	Meta CONSERVADORA	Meta OPTIMISTA
Calificación del subíndice de Investigación penal y eficaz del Índice de Estado de Derecho	0.25	2023	0.30	0.35

### 3.4 Asegurar un proceso de impartición de justicia transparente y eficaz.

Una vez integrada una carpeta de investigación, el caso se lleva ante una autoridad ministerial o judicial, quienes determinarán la resolución del asunto. En el caso ministerial, las posibles soluciones son a través de las salidas alternas. En el supuesto judicial, se lleva el asunto ante un juez.

La **resolución y la judicialización de la carpeta de investigación** tienen que ser transparentes para dar certidumbre tanto a víctimas como a personas agresoras sobre el proceso de acceso a la justicia. También debe ser un proceso ágil y sencillo para todas las personas involucradas.

Por otro lado, la **digitalización, homologación y simplificación** de

procesos puede ayudar a incrementar la eficiencia de las instituciones que resuelven los asuntos procedimentales.

Contar con una **plataforma pública de indicadores** que midan y evalúen el sistema de procuración e impartición de justicia permitirá valorar el desempeño e identificar áreas de oportunidad.

El **fortalecimiento del IDPNL** es necesario para garantizar el acceso a la justicia de las personas imputadas. Se debe asegurar que cada persona en conflicto con la ley, sin importar su situación socioeconómica o identidad, reciba orientación, asesoría y representación jurídica de calidad.

Indicador	Valor actual	Año base	Meta CONSERVADORA	Meta OPTIMISTA
Calificación del subíndice de procuración e impartición de justicia eficiente y eficaz del Índice de Estado de Derecho	0.35	2023	0.40	0.46

### 3.5 Garantizar mecanismos de atención integral a grupos de atención prioritaria dentro del proceso de procuración e impartición de justicia.

El proceso de justicia penal requiere del reconocimiento y respeto a los derechos humanos de las personas, especialmente de quienes se encuentran en situaciones de vulnerabilidad. Es necesario respetar sus derechos sin descuidar la reparación del daño ni las soluciones satisfactorias para víctimas y personas agresoras, en concordancia con la meta 16.3 de los ODS.

El diseño e implementación de **protocolos específicos** para los grupos de atención prioritaria favorecerá una actuación apegada a buenas prácticas, el derecho y la eficacia.

Para atender puntualmente las necesidades de los grupos de atención prioritaria, es importante fortalecer los **mecanismos de atención y tratamiento** de manera homologada y transversal entre Estado y municipios. Esto permitirá identificar factores de riesgo y organizar proyectos de seguimiento y tratamiento junto con OSC.

Implementar el **Modelo Nacional de Atención a Niñas, Niños y Adolescentes Víctimas de Violencia Familiar** contribuiría

a romper el círculo de violencia transgeneracional.

De manera complementaria, es necesario articular a las instituciones que colaboran en la **reparación del daño y protección de la víctima** y su entorno, como los servicios esenciales que brinda el Poder Ejecutivo.

Es responsabilidad del poder público garantizar las condiciones para que todos –individuos y grupos– puedan reclamar y ejercer derechos individuales y colectivos. Por eso se debe contar con **mecanismos que aseguren el cumplimiento de las obligaciones de las instituciones públicas**. Estos deben abarcar tanto los momentos de diseño y aprobación de la legislación como los de operación de servicios públicos.

Estos mecanismos deben asegurar cumplir con las consultas públicas, observar tiempos máximos para publicar leyes aprobadas, contar con traductores e intérpretes de lenguas indígenas y proveer información clara y específica a los miembros de grupos de atención prioritaria y de personas indígenas sobre sus derechos.

Indicador	Valor actual	Año base	Meta CONSERVADORA	Meta OPTIMISTA
Calificación en el componente de derechos de las víctimas del Índice de Estado de Derecho	0.5	2023	0.53	0.57

## Objetivo 4.

### Asegurar las capacidades del sistema penitenciario para una reinserción social efectiva de las personas privadas de su libertad.

Este objetivo se alinea con las metas 16.3 y 16.6 de los ODS, pues se debe cambiar del enfoque punitivo hacia el de reinserción social centrado en las personas. El 66.7 % de los habitantes de Nuevo León tiene “poca” o “nada” de confianza en las “cárceles” (INEGI, Envipe 2022), lo cual se relaciona con la idea del centro penitenciario como lugar de castigo.

La sociedad civil local en Nuevo León es un actor clave para la reinserción social. Actualmente sostiene los servicios de reinserción al interior de los centros penitenciarios, así como en la atención brindada a las personas que egresan de estos centros.

También se debe considerar a las familias y contextos sociales de las personas privadas de su libertad. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) señala que el cambio en el entorno social y físico es parte de las estrategias para evitar la reincidencia (2013).<sup>296</sup>

Las y los jóvenes juegan un papel preponderante a futuro para la disminución de las violencias.

Para evitar que aquellos que han tenido conflicto con la ley reincidan y continúen con conductas violentas, se les debe hacer partícipes de la vida social y económica.

El sistema penitenciario ha sido tradicionalmente vinculado con opacidad, abuso de autoridad, corrupción y violencia, tanto por personas servidoras públicas como por personas privadas de la libertad. Mejorar e incrementar sus capacidades significa una transformación de fondo en los resultados de una de las instituciones determinantes de la seguridad y la justicia en una sociedad.

La medición del avance de este objetivo hace referencia a las condiciones en los centros estatales de reinserción social. Se usará la Calificación global que otorga la CNDH a los centros de reinserción social del estado. En 2023 este valor fue de 6.95 y, para 2040, la meta conservadora es de 7.5 y la optimista de 7.8.

Para alcanzar este objetivo se establecieron cuatro líneas estratégicas:

<sup>296</sup> Por ejemplo, talleres de comunicación e integración familiar, programas que facilitan la inserción a la vida laboral y la búsqueda de vivienda, así como acciones y espacios para la expresión creativa y artística.



#### 4.1 Garantizar la gobernabilidad en los centros penitenciarios para favorecer la reinserción social.

La gobernabilidad de los centros penitenciarios debe aspirar a ser absoluta, para lo cual se necesita atender la **infraestructura** y asegurar el **estado de fuerza y profesionalización** del personal de guarda, custodia y técnico.

Para garantizar que los centros penitenciarios reduzcan al mínimo las incidencias internas y cumplan con su función, se debe **acreditar la operación** y el cumplimiento de los derechos humanos.

Otro mecanismo útil de apertura gubernamental es un **comité técnico para la evaluación** de la política pública penitenciaria, con voz y voto, que mida el desempeño de las autoridades.

También un **sistema de información penitenciaria único** puede concentrar información precisa y generar productos de inteligencia que prevengan la violencia e incrementen el control dentro de los centros penitenciarios.

Indicador	Valor actual	Año base	Meta CONSERVADORA	Meta OPTIMISTA
Porcentaje de ocupación en los centros penitenciarios estatales	104.3 %	2021	95 %	87 %



## 4.2 Proveer servicios adecuados y suficientes para la reinserción social en internamiento (Gobierno y organizaciones de la sociedad civil).

Se debe asegurar que las personas internas tengan acceso a servicios definidos en la Ley, con respeto de los derechos humanos en cada uno de los centros penitenciarios estatales.

Los servicios deben abarcar cinco ejes: trabajo, capacitación laboral, educación, salud y deporte, y reflejarse en un plan de actividades individual (Ley Nacional de Ejecución Penal, 2016) y deben ser provistos preponderantemente por el Gobierno estatal en colaboración con la sociedad civil.

Para fortalecer los cambios individuales hacia una vida pacífica en sociedad se pueden implementar

mecanismos de desarrollo personal y procesos de auto perdón y reconciliación.

Se debe cumplir con los beneficios preliberacionales que estipula la ley tanto en infraestructura como en servicios para disminuir el tiempo en internamiento de las personas privadas de su libertad.

Ofrecer atención psicosocial a las personas privadas de su libertad y sus familias, alineada con su plan de actividades, implica incrementar el número de personas profesionales calificadas, como trabajadoras sociales, abogadas y psicólogas en centros penitenciarios.

Indicador	Valor actual	Año base	Meta CONSERVADORA	Meta OPTIMISTA
Porcentaje de personas privadas de su libertad que tienen un plan de actividades	41.5 %	2021	67.5 %	100 %



### 4.3 Promover un proceso de reinserción suficiente y adecuado para grupos de atención prioritaria (inimputables, adolescentes, niñas y niños, personas migrantes, personas en situación de calle, personas con adicciones).

Para que el sistema penitenciario y de reinserción garantice oportunidades suficientes y adecuadas, hay que diferenciar entre distintos perfiles y poblaciones de personas que entraron en conflicto con la ley.

El estigma que conlleva una estancia en un centro penitenciario se radicaliza con grupos de atención prioritaria, como mujeres, personas adultas mayores, personas migrantes, personas indígenas, personas con discapacidad y poblaciones LGBTTTIQ+<sup>297</sup>.

Esto es particularmente importante para la población adolescente en el sistema penitenciario estatal, que requiere de un proceso de reintegración adaptado a sus necesidades físicas y psicológicas (UNICEF, 2017). Para alejar a este grupo de conductas antisociales y reincidencia delictiva, se debe aplicar adecuadamente la **Ley**

**Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes**, publicada en 2016.

Además, se necesita la **especialización** de las y los agentes del Ministerio Público, policías, personas facilitadoras de mecanismos alternos, personas defensoras y asesoras jurídicas públicas o privadas, y órganos jurisdiccionales en materia de justicia para grupos de atención prioritaria, con el fin de ofrecer un trato y resultados de acuerdo con las necesidades específicas de cada persona.

Finalmente, para brindar una estancia digna y un proceso de reinserción social efectivo se necesita **infraestructura de calidad**. Esta incluye espacios para ofrecer actividades educativas, culturales, de trabajo, de capacitación, de protección a la salud, deportivas y recreativas.

Indicador	Valor actual	Año base	Meta CONSERVADORA	Meta OPTIMISTA
Calificación en el componente Grupos de internos con requerimientos específicos	2	2022	2	3

297 Ver capítulo de [Desarrollo Social](#).



#### 4.4 Fortalecer el proceso de seguimiento y acompañamiento pospenal.

La obligación de reinsertar a las personas en conflicto con la ley continúa con los servicios pospenales, que dan seguimiento a las actividades iniciadas en los centros penitenciarios en alianza con las OSC.

Se necesita generar **métricas para el cumplimiento de las obligaciones legales** sobre quiénes egresan de centros penitenciarios

que ayuden a mejorar los servicios pospenales.

Además, se debe aplicar **programas de reinserción social pospenal** que incluya tratamiento psicosocial individual y familiar, tratamiento de adicciones, prevención de reincidencia, así como oportunidades laborales y educativas.

Indicador	Valor actual	Año base	Meta CONSERVADORA	Meta OPTIMISTA
Existencia de un sistema de seguimiento pospenal	No existe un sistema de seguimiento pospenal.	2023	Existe un sistema de seguimiento pospenal.	Existe un sistema de seguimiento pospenal.