

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

USO DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA PARA LA TOMA DE DECISIONES EN MATERIA DE JUSTICIA MUNICIPAL 2010-2014

TESINA
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN CIENCIAS
POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

PRESENTA
GUADALUPE PITALUA SANDRIA

ASESOR
LIC. NOÉ PÉREZ BELLO

CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX., 2017.





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ÍNDICE:

1.- Marco teórico-conceptual	3
1.1.- El primer antecedente de organización, la familia.....	3
1.2.- Estado.....	4
1.3.- Gobierno	5
1.4.- Administración Pública	7
1.4.1.- Administración Pública Municipal	9
1.5.- Justicia	10
1.6.- ¿Cómo provee justicia el Estado?	13
1.7.- ¿Cuál es la importancia de la justicia en los ámbitos locales?.....	15
2.- Marco teórico contextual	17
2.1.- Breve resumen de la historia de la estadística y los censos en México	17
2.2.- Papel del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) como proveedor de información estadística	23
2.3.- Subsistema Nacional de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia (SNIGSPIJ).....	25
2.3.1.- Dirección General Adjunta de Información Gubernamental y Censos Nacionales de Gobierno	27
2.3.1.1.- Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales (CNGMD) 30	
2.3.1.1.1.- Módulo 4: Justicia Municipal	33
3.- Justicia Municipal: Recomendación General no. 28 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).....	41
3.1.- Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)	41
3.2.- Antecedentes: Informes e informes especiales sobre las cárceles municipales y distritales	45
3.3.- Recomendación General no. 28 emitida por la CNDH.....	48
3.3.1.- Los casos de Durango, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo y Tabasco	49
3.3.2.- Resultados generales.....	59
3.4.- Labores de los ayuntamientos en materia de Justicia Municipal.....	64
4.- Conclusiones	69
Referencias	74
Anexo	77

1.- Marco teórico-conceptual

1.1.- El primer antecedente de organización, la familia

Comprender en qué momento de la historia se sitúa el primer antecedente de organización en favor del bienestar de un grupo de personas nos remite invariablemente al origen de la familia, institución que con el paso de los años ha sido el ejemplo más claro para la conformación de nuevas instituciones que se encarguen de preservar a sus integrantes y los preparen para insertarlos en la dinámica social, la cual busca primordialmente su bienestar.

En ese sentido, es importante destacar el trabajo que realiza Engels a partir de la labor de Lewis Henry Morgan (abogado, antropólogo, etnólogo y escritor estadounidense) en un intento de explicar los antecedentes étnicos de la familia y los cambios históricos que tuvo esta institución a lo largo de los años. Por ello Engels explica que, *los apelativos de padre, hijo, hermano, hermana, no son simples títulos honoríficos, sino que, por el contrario, traen consigo serios deberes recíprocos perfectamente definidos y cuyo conjunto forma una parte esencial del régimen social de esos pueblos* (Engels, 2017).

Asimismo, Morgan explicó que existieron dos etapas en la consolidación de lo que conocemos como familia:

1.- La familia consanguínea: los grupos conyugales se clasifican por generaciones: todos los abuelos y abuelas, en los límites de la familia, son maridos y mujeres entre sí; lo mismo sucede con sus hijos, es decir, con los padres y las madres; los hijos de éstos forman, a su vez, el tercer círculo de cónyuges comunes; y sus hijos, es decir, los biznietos de los primeros.

2. La familia punalúa: Este progreso fue infinitamente más importante, pero también más difícil que el primero. La gens formó la base del orden social de la mayoría, sino de todos los pueblos bárbaros de la Tierra, y de ella pasamos en Grecia y en Roma, sin transiciones, a la civilización. (Engels, 2017)

La relevancia que guarda el nacimiento de la familia como antecedente principal en cuanto al orden social se trata, nos remite precisamente al referente del nacimiento del Estado, la familia como institución nace (como lo analiza Engels) para preservar lo que comenzaba a distinguirse como propiedad privada, en el momento en el que el hombre deja de ser un nómada y se decide por la estabilidad en determinado territorio, en cierto espacio del mismo, compartiéndolo con ciertas personas, es aquel momento en el cual se comienza a ver un precedente de organización en su forma más sencilla, pero significativa, el antecedente del Estado.

Con toda claridad, no hay una fecha específica, mucho menos un año en el que sea posible afirmar que la familia se convirtió en uno de los elementos que integran al Estado (sin decirlo conceptualmente), más bien entenderla como un antecedente organizativo sustancial. En ese sentido se ciñe la breve explicación que se presentó anteriormente sobre el nacimiento de la familia (después de trascender los estadios primitivos) y cómo es que sirve de introducción para comprender claramente la definición de Estado.

1.2.- Estado

Ahora bien, por Estado se entenderá a la comunidad humana que en el ámbito de determinado territorio (aquí "el territorio" es el elemento diferencial) requiere exitosamente como propio el monopolio de la violencia física legítima (Weber, 2017). De acuerdo con Max Weber se distinguen 3 elementos; comunidad humana, territorio y ordenamiento jurídico, los mismos que configuran parte de la organización que se debe preservar, desde la comunidad la cual está integrada por familias, el territorio en el que se desenvuelven las mismas y el orden jurídico que debe prevalecer para garantizar su bienestar.

En favor de referir con mayor claridad lo que se entiende por estado Hans Kelsen lo explica como un concepto jurídico-político que se refiere a una forma de organización social soberana, formada por un conjunto de instituciones públicas,

que tienen el poder de regular la vida nacional en un territorio determinado (Kelsen, 2017), concepto en el que además de distinguir los elementos que mencionaba Weber, se agregan el de conjunto de “instituciones públicas”, el cual complementará posteriormente lo que se entenderá por gobierno.

En esa misma línea y retomando lo que se mencionó anteriormente sobre los 3 elementos que conforman al Estado, se tiene que, en primera instancia el *territorio* consiste en el ámbito espacial de la validez del orden jurídico (Kelsen, 2017), comprendiendo que en ese margen se encuentra el ámbito de competencia de lo que se establezca jurídicamente. En esa misma línea, comprender la posición del pueblo dentro de la concepción que proporciona Kelsen sobre territorio no nos debe remitir simplemente a definirla como el conjunto de individuos que habitan dentro del territorio que se encuentra bajo la jurisdicción de determinada nación, los cuales deben sujetarse al orden jurídico determinado (RAE, 2017), sino más bien, a la identidad y unidad del pueblo con un complejo de normas, más que con una realidad territorial dada (...) el término pueblo acaba por indicar una red de relaciones jurídicas independientemente de los confines territoriales dentro de los que esas mismas relaciones se maduran y se establecen (Lagi, 2017).

Lo que remite a una serie de elementos tangibles que logran definir algo intangible, aquello que no podemos tocar o ver, mas si se agrupan esos tres elementos que se mencionaron anteriormente, es posible distinguir en su conjunto la definición de aquello a lo que podríamos denominar Estado.

1.3.- Gobierno

Uno de los elementos que son parte del cúmulo de cosas que permiten definir al Estado como tal, es el gobierno, y las acepciones que actualmente existen de éste son vastas y amplias, tanto quizá como para el concepto de democracia, sin embargo, la relevancia en cada trabajo de realizar un arduo esfuerzo en distinguir

qué se entiende por gobierno, remite a una invariable asociación y en muchos casos confusión de que éste y administración pública son lo mismo.

En ese sentido, es necesario en primer momento remitirnos a lo que plantea el jurista, filósofo, politólogo y economista Juan Bodino en su trabajo *“Los seis libros de la república”*, en el que es posible discernir entre lo que es el Estado y la forma en la que se ejerce el gobierno, así, expone Bodino que:

Si la soberanía reside en un solo príncipe, la llamaremos monarquía; si en ella participa todo el pueblo, estado popular, y si la parte menor del pueblo, estado aristocrático. Usando estos términos, evitaremos la confusión y oscuridad producidas por la verdad de gobernantes buenos y malos (Bodino, 2017).

Así, siendo clara la preocupación de Bodino porque se distinga al Estado del gobierno en el transcurso de su trabajo presenta los argumentos necesarios para referir que precisamente el aparato que sostiene a dicho gobierno se configura a partir de dos figuras públicas importantes.

El oficial es la persona pública que tiene cargo ordinario en virtud de edicto. Comisario es la figura pública que tiene cargo extraordinario en virtud de simple comisión. Hay dos clases de oficiales y comisarios: los unos tienen poder de mando y se llaman magistrados, los otros de conocer y ejecutar sus mandatos (Bodino, 2017). Es aquí donde se puede percibir las figuras que integran a los tres poderes del Estado, ejecutivo, legislativo (en otra sección del trabajo de Bodino) y judicial con el papel de los magistrados como figuras públicas.

Por lo anterior y comprendiendo que la configuración actual de lo que se comprende por gobierno, cómo se organiza, la forma en que se distingue del concepto de Estado y posteriormente de la administración pública; es fundamental que las dos diferencias que se presentan queden claras, es así que, Luis Aguilar propone como gobierno a la instancia o agencia de dirección de una organización, a el dirigente, la autoridad directiva, que puede ser unipersonal o colegiada (Aguilar, 2017).

Asimismo, la segunda confusión de la que se hablaba (gobierno-administración pública) puede ser más común de lo que se cree. Establece Castelazo en primer momento que “el gobierno constituye el brazo ejecutor del Estado”, si esto es así, la Administración Pública vendría a ser como los dedos de la mano a través de los cuales dicho “brazo ejecutor” realiza sus operaciones cotidianas (Castelazo, 2017) y posteriormente, que el papel que juega el gobierno en el Estado lo identifica como la institución que lo representa (Castelazo, 2017), reconociendo lo que implica la función del gobierno en cuanto a su integración, su papel en la resolución de problemas, su funcionamiento en la toma de decisiones y en la evaluación social y política de su desempeño como bien lo destaca en el libro *“La Administración Pública: una visión de Estado”*.

1.4.- Administración Pública

Después de definir en la medida de lo posible lo que se entiende por Estado y gobierno, así como de realizar las explicaciones pertinentes que atienen a no caer en confusiones entre dichos términos, es necesario remitir a uno de los antecedentes más importantes para comprobar que la Administración Pública es una ciencia y no un órgano de la ciencia política.

Por ello, para explicar concretamente qué es la Administración Pública es necesario en primer momento recordar el fuerte debate teórico sobre si ésta era una ciencia, esta discusión emerge de comprender que a pesar de que se trataba de una ciencia joven, era necesario reconocer que su presencia había estado presente durante varios años atrás, aunque no había tenido un reconocimiento teórico concreto que fuera defendido claramente bajo los sustentos necesarios.

Así, antes de continuar es necesario aclarar que la presente sección partirá en un primer momento de reconocer a la Administración Pública como parte sustancial del debate teórico que lleva a definir lo que es el Estado y posteriormente lo que se entiende por gobierno, hasta ubicar que la Administración Pública se podía definir como el brazo ejecutor de éste.

En este sentido, en su obra *“Principios de Administración”* Bonnin logra demostrar que la administración pública es una ciencia y se debe tratar como tal, por lo tanto, la considera:

... una potencia que arregla, mejora, corrige cuanto existe (sic), y dirige al bien, tanto los seres organizados como las cosas. Como ciencia tiene su doctrina propia, determinada por la naturaleza de los objetos que comprende; como establecimiento social, tiene sus elementos legislativos designados por la naturaleza de las cosas cuyo arreglo le corresponde. Instituida para cuidar en los pueblos de las personas y bienes en sus relaciones pública, haciéndolos concurrir a la común utilidad, la administración en su acción ejecutiva directa de aplicación, es el gobierno de la sociedad; como ley o voluntad determinante es pasiva, y activa como ejecución determinada. Su atribución propia es la ejecución de las leyes de interés general (Bonnin, 2017).

Es con la comprobación de que la Administración Pública es una ciencia donde nace su valor histórico y la búsqueda para lograr comprender en qué momento del nacimiento del Estado y del gobierno se situaba, con el trabajo de Bonnin es claro que los tres términos se desarrollan cada uno en función de los otros dos, su naturaleza se sitúa en momentos distintos, distintos, pero no alejados completamente.

La administración es una consecuencia natural del estado social, como éste lo es de la sociabilidad natural del hombre: su naturaleza es un resultados de la comunidad, pues desde el momento en que existe pacto social, hay administración (Bonnin, 2017).

Sin embargo, es importante destacar que como Bonnin existieron otros autores que también refrendaron importantes esfuerzos en sostener que la administración se caracteriza como una ciencia y como parte sustancial a lo largo de nuestras vidas, entre estos autores es posible identificar a Manuel Ortiz de Zúñiga con *“Idea de la administración y del derecho”*, Manuel Colmerio en su texto

“De la ciencia administrativa” y Luis de la Rosa *“Sobre la Administración Pública en México y los medios de mejorarla”*.

Ahora bien, es importante retomar lo que expone José Castelazo y contraponerlo con lo expresado por Bonnin, es claro que la administración pública se sustenta en una organización de instituciones públicas que tienen como objetivo primordial el de solventar lo que la ciudadanía demanda como interés, ello a través de dichas instituciones que la conforman, las cuales se integran dentro de la Administración Central y de la Administración Paramunicipal (en lo que respecta al ámbito municipal, Administración Central y Paraestatal para el ámbito estatal), con lo que se estaría dando un primer paso para tratar específicamente lo que respecta al ámbito local (competencia del presente trabajo).

1.4.1.- Administración Pública Municipal

Antes de definir qué es la administración pública municipal es fundamental hacer una precisión, pues no se debe hablar del municipio, por ello y para efectos del presente trabajo, éste se definirá como:

...una persona jurídica de derecho público, compuesta por un grupo social humano interrelacionado por razones de vecindad al estar asentado permanentemente en un territorio dado, con un gobierno autónomo propio y sometido a un orden jurídico específico, con el fin de mantener el orden público, prestar los servicios públicos indispensables para satisfacer las necesidades elementales de carácter general de sus vecinos y realizar las obras públicas requeridas por la comunidad (Martínez, 2017).

En ese sentido, y contraponiendo la diferencia sustancial, la administración pública municipal se entenderá como un sistema dotado de funciones expresas en leyes y reglamentos y estructurada conforme a tres grandes subsistemas; tendríamos que se les puede dividir en áreas de regulación o normativas, áreas de

operación o sustantivas y áreas adjetivas o de apoyo, sea éste técnico o administrativo (IAPEM, 2017).

Por otro lado, para complementar la claridad de las definiciones, en el glosario del Censo Nacional de Gobierno Municipales y Delegacionales 2015 (CNGMD 2015) se define a la administración pública municipal como aquella que:

Está constituida por instituciones del poder público municipal o del gobierno delegacional, que tienen como propósito realizar las tareas permanentes de interés general, tendientes a satisfacer las necesidades colectivas del Municipio. Dicha administración está comandada por instituciones de la Administración Central y de la Administración Paramunicipal (INEGI, 2017).

De acuerdo a lo expuesto, es fundamental comprender que la administración pública comprende una estructura, ciertas funciones y fines, sin embargo, el municipio se integra en pocas palabras como el que anida dentro de él no sólo a la administración pública, sino al gobierno local, una delimitación específica y por su puesto a cierta población.

1.5.- Justicia

Definir lo que es la justicia no es un trabajo fácil, mucho menos lo es retomar a los autores que han realizado un trabajo importante en comprender lo que para ellos significaba, porque su definición invariablemente no dejará de caer en la subjetividad de los autores y mucho menos de los lectores. Por ello, lograr encontrar una definición de justicia que cumpla en la medida de lo posible con el objetivo del presente trabajo y posteriormente delimitarla a un ámbito de gobierno es tan difícil como reconocer y defender que existe una cantidad mínima de sus definiciones.

Brevemente se recuerda que hay varios autores que pretenden dar lo que desde su punto de vista podría ser una definición casi universal de lo que se puede entender como justicia. Es así que, evidentemente si se intenta rescatar a cada uno de ellos el presente trabajo se convertiría en un compendio de definiciones sobre lo que consideran qué es la justicia y no precisamente un trabajo de reflexión que coloca como primer objetivo trabajar sobre una definición de justicia que vaya de la mano con el objetivo de este trabajo.

En primera instancia, Hans Kelsen quien escribe “la justicia es, en primer lugar, una característica posible mas no necesaria del orden social” (Kelsen, 1978). La idea de justicia se transforma, de un principio que garantiza la libertad individual de todos escribe Kelsen y en contraparte de esa idea también de suprimir la garantía cuando se violenta la estabilidad del orden social, es así que “un hombre es justo cuando su obrar concuerda con el orden considerado justo” (Kelsen, 1978), de lo contrario estaría atentando no sólo en contra de lo que el orden considera justo, sino precisamente contra el bienestar común que justifica que se sancionen acciones que van en contra de la estabilidad de la comunidad.

Anteriormente se hablaba acerca de cómo las instituciones públicas son un elemento distintivo y sustancial del gobierno, es así que para comprender qué es la justicia se deben retomar a dichos elementos a partir de la relevancia que les da John Rawls en su trabajo “Teoría de la Justicia” en un intento de definir en qué consiste la justicia y qué tipo de justicia puede existir, en ese sentido Rawls explica que **la justicia es la primera virtud de las instituciones sociales**, como la verdad lo es de los sistemas de pensamiento (Rawls, 1995).

Ahora bien, si contraponemos las definiciones de los dos autores con todo y que después de realizar largos trabajos cada uno concluyó a su manera la gran dificultad de ser precisos en una definición, se tiene en claro que la justicia se distingue como el conjunto de valores y virtudes que son determinados por las instituciones públicas cuando se trata de preservar el bienestar de la comunidad, bajo ciertas reglas y sanciones que serán aplicables a aquellos individuos que violenten lo que establecen dichos estándares morales, éticos y de conductas que

sean previstos por quienes dirigen las instituciones, recalcando precisamente que siempre será en favor de preservar el orden social.

Por otro lado, es necesario distinguir dos puntos opuestos que tanto Kelsen como Rawls exponen, y es exactamente la contraparte de ejercer la justicia pues si una teoría, por muy atractiva, elocuente y concisa que sea, tiene que ser rechazada o revisada si no es verdadera; de igual modo, no importa que las leyes e instituciones estén ordenadas y sean eficientes: si son injustas han de ser reformadas explica Rawls o aquel momento en el que si un orden jurídico se muestra justo en la aplicación del principio de represalia (Kelsen, 1978).

Son precisamente las referencias que anteceden, las que permiten distinguir el preámbulo de la relevancia que tienen las sanciones o represalias (como las distingue Hans Kelsen), es decir, si el acto ante el cual el derecho reacciona con el mal de la pena como si se tratase de un delito, es en realidad un mal para la sociedad y si el mal que el derecho establece como pena conviene a aquél. El principio de represalia no da ninguna respuesta a este problema (Kelsen, 1978).

En ese sentido, es fundamental destacar que tanto Kelsen como Rawls coinciden en la importancia de la igualdad en cuanto a la justicia, la igualdad en tanto se aplican las respectivas sanciones y la igualdad distributiva en tanto que:

El objeto primario de la justicia es la estructura básica de la sociedad o, más exactamente, el modo en que las grandes instituciones sociales distribuyen los derechos y deberes fundamentales y determinan la división de las ventajas provenientes de la cooperación social (Rawls, 1995).

Así, de la mano con lo que mencionan tanto Kelsen como Rawls sobre la justicia, destaca el preámbulo para comprender ¿cómo provee justicia el Estado? y no sólo ello, sino para conocer la naturaleza de las sanciones o penas de las que hablan los autores desde perspectivas similares. Es ahí, en esa naturaleza donde no se debe perder de vista que la igualdad se remite a esa misma distribución del mal que se hace al delinquir y la respuesta que ofrecen las instituciones para

sancionar acciones que se encuentran fuera de los valores o virtudes aceptadas por la sociedad en acuerdo al cumplimiento del bienestar de la mayoría.

1.6.- ¿Cómo provee justicia el Estado?

Cuando el individuo pasó de un estadio primitivo (como se observó anteriormente) a un estadio no precisamente civil, pero en el que se reconocía la necesidad de cumplir ciertas reglas, las mismas que permitieran una mejor convivencia dentro de la comunidad (recordando que para Rousseau se entiende por ciudad al territorio conformado por ciudadano) y no sólo ello, sino que dieran certidumbre a los cambios en cuanto a la propiedad privada que habían transcendido en estadios posteriores.

Es así que, las comunidades nómadas precisamente, no tenían el mismo sentido de pertenencia que se observó posteriormente en las organizaciones feudales en donde los individuos tenían determinada propiedad y requerían de la certidumbre que les ofrecía cada poder para asegurar que la misma correspondería a sus generaciones con el paso del tiempo. Es así que en el momento en que el individuo requiere de certeza y seguridad (la misma que no podrá lograr solo) para los bienes que logra a lo largo de su vida, se da cuenta de la invariable necesidad de ser parte del contrato social, cediendo a los poderes su voluntad.

Aquella voluntad que otorga para preservar un patrimonio, para dar cuenta a las instituciones que reconozcan cierto espacio, para que dichas instancias acepten dentro de dicho contrato preservar lo que demanda cada uno de los ciudadanos que se aceptan dentro de cierta jurisdicción y bajo cierto orden legal que emana de las instituciones que se encargarán de preservar su bienestar.

Es en este sentido que de acuerdo a lo que plantea Kelsen por justicia también se comprende a aquella que garantiza la libertad individual de todos, pero también suprime la garantía cuando se violenta la estabilidad del orden social y en

esa misma línea desde la lógica de comprender la función del Estado como aquel que debe proveer justicia, se entiende que:

Esta persona pública que así se forma, por la unión de todos los demás, tomaba en otro tiempo el nombre de ciudad y toma ahora el de república o de cuerpo político, que es llamado por sus miembros Estado, cuando es pasivo, soberano, cuando es activo el poder, al compararlo a sus semejantes, respecto a los asociados, toman colectivamente el nombre de pueblo, y se llaman en particular ciudadanos, en cuanto son participantes de la autoridad soberana, y súbditos, en cuanto sometidos a las leyes del Estado (Rousseau, 2016).

Así, entendiendo que se accede a depositar (sin obligación alguna) la voluntad en determinado poder, no como tal en el individuo, sino en lo que representa dicha dirección para el conjunto de personas que ceden la toma de decisiones a ciertos poderes, los mismos que deben regular las condiciones más óptimas para el logro del bien común. Se debe reconocer que no se está obligado a obedecer sino a los poderes legítimos. (Rousseau, 2016), entonces dicho lo anterior, cada uno de nosotros pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y nosotros recibimos además a cada miembro como parte indivisible del todo (Rousseau, 2016).

A través de los poderes a los que los ciudadanos han entregado depositado su voluntad, se entrega de la misma forma la toma de decisiones en favor de lo que se considera bueno para la mayoría. Cuando acceden a verse inmersos en el compromiso de lo que representa el pacto social también están aceptando los derechos y responsabilidades por asumir, siendo así que ante el incumplimiento de cualquier ley que en dicho contrato se encuentre estipulada convendrá la aplicación del ejercicio legítimo de la fuerza y/o la sanción correspondiente.

Este tránsito del estado de naturaleza al estado civil produce en el hombre un cambio muy notable, al sustituir en su conducta la justicia al instinto y al dar a sus acciones la moralidad que antes le faltaba. Sólo cuando ocupa la voz del deber el lugar del impulso físico y el derecho al apetito, el hombre que hasta entonces no

había mirado más que a sí mismo, se ve obligado a obrar según otros principios y a consultar su razón antes de escuchar sus inclinaciones (Rousseau, 2016).

Trasciende invariablemente que el vivir en comunidad otorga ciertas libertades, pero también las limita en beneficio de lo que convenga a la propiedad privada de cada individuo, sin olvidar que “es absolutamente preciso que los ciudadanos sometidos a la ley crean en la verdad de la frase que afirma que sólo el justo es feliz, aun cuando ésta no sea verdadera” (Rawls, 1995).

1.7.- ¿Cuál es la importancia de la justicia en los ámbitos locales?

Después de hablar de lo que conviene al Estado para el logro del bien común es necesario abordar lo que llevaría a la explicación conceptual más específica de lo se entendió por Estado y lo que ahora se comprende por municipios (en favor de la figura jurídica que se conoce en México como parte del ámbito más específico de la confirmación de los Estados Unidos Mexicanos), sin embargo, resulta útil y necesario, pues si el trabajo se viese inmerso en tratar de ofrecer un análisis histórico del avance que se ha tenido de lo que ahora conocemos como municipio sería innecesario en cumplimiento de lo que se pretende lograr, es por ello que se retomará como ámbito local a la jurisdicción legal que para bien de cada Estado se considere como la más específica y directa con la población.

Pero antes de responder por completo a la pregunta es menester fraccionar lo que ella integra, entonces se observa en primer lugar ¿Por qué es importante la justicia...? en esta línea ya en la primera sección se hizo un intento por definir de la manera más conveniente (para el presente trabajo) lo que se entiende por justicia, pero es necesario reconocer en un segundo momento la delimitación geográfica de la misma ¿Dónde? En los ámbitos locales (dentro de lo que ya se explicó como administración pública municipal), célula más pequeña de los núcleos tomadores de decisiones que tienen un impacto directo en la población.

Es en este momento en el que se debe distinguir primero la división de poderes y comprender que se trata de tres poderes en tres órdenes diferentes: poder ejecutivo, legislativo y judicial dentro del ámbito federal, estatal y municipal. Aunque el reconocimiento del último poder en el ámbito municipal no tiene mayor distinción y comúnmente se confunde con el del poder estatal es fundamental y trasciende de lo que establece la ley a la práctica que las administraciones públicas municipales en un ejercicio constante conozcan y reconozcan las atribuciones que les corresponden en materia de justicia, debe trascender que no tienen las facultades de impartir justicia dentro de sus ámbitos de competencia, sino que más bien ello compete al ámbito estatal, dentro del cual se integran los Tribunales Superiores de Justicia y los Consejos de la Judicatura Estatales, y desde el ámbito federal los órganos que integran al Poder Judicial de la Federación (Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal).

2.- Marco teórico contextual

2.1.- Breve resumen de la historia de la estadística y los censos en México

La importancia de los censos en la administración pública se remite aproximadamente al año 1,116, en el que los chichimecas se asentaron en las orillas del ya desaparecido lago de Texcoco cuando a través de un jeroglífico es posible apreciar 12 pequeños cerros de piedras, los que indicaban el número de personas llegadas a la orilla del lago (INEGI, 2008).

Pero dicho trabajo no quedó simplemente en un ejercicio efectuado por las culturas prehispánicas, sino que los españoles después de la conquista decidieron emprender un trabajo importante para llevar un seguimiento de las colonias que habían sido conquistadas, es así que:

El trabajo estadístico más importante de ese siglo es el Censo de Revillagigedo, llevado a cabo entre 1790 y 1793, con el cual se recopiló información sobre diversos aspectos: población por sexo, edad, estado civil, casta y ocupación, entre otros, presentados en cuadros numéricos y que fueron aprovechados al máximo por el Barón Alejandro de Humboldt en sus Tablas Geográfico Políticas del Reino de la Nueva España, aparecidas en 1804 y más tarde, en la obra Ensayo Político sobre el Reino de la Nueva España, sustento de investigaciones geográficas y estadísticas, que dio una clara visión de la Nueva España durante los últimos años de la Colonia (INEGI, 2008).

Es claro que desde aquel entonces la generación de información estadística en el país comenzaba a tener relevancia sustancial, distinguiéndose en primer momento con los chichimecas desde una perspectiva poblacional, posteriormente territorial y finalmente económica. Con el paso de los años el gobierno mexicano se dio cuenta de la relevancia que tenía la generación de dicha información, por ello era necesario consolidar y darle una imagen institucional de reconocimiento nacional al encargado de proporcionar la información necesaria para la toma de decisiones en el país, así en 1833 el Instituto Nacional de Geografía y Estadística

nace para sustituir el trabajo que venía realizando la Contaduría de Propios, que había sido fundada en el año 1831. La creación del Instituto se consideró necesaria con el fin de que hubiera un organismo que con mayor eficiencia se encargara de la geografía y la estadística del país.

Es claro que la consolidación del INEGI como lo conocemos hoy en día ha sido parte de una serie de cambios y acontecimientos históricos que han marcado su desarrollo, por ello y para tener un mapa más claro acerca de lo que ha representado la estadística y específicamente los censos (en sus diversidades de temas) para los tomadores de decisiones y líderes en México, se presenta el siguiente cuadro resumen que se pretende permita garantizar de manera breve un acercamiento general y sucinto de los avances que se han observado en México en cuando a la generación de información estadística y geográfica:

Tabla 1. Resumen de la estadística en México.

Personajes destacados	Año/Siglo	Acontecimiento	Objetivo
Chichimecas	1116	Conteo poblacional a través de jeroglíficos	--
Pueblos prehispánicos		Matrícula de Tributos a través de códigos	Conocer lo que debía recibir el estado azteca de parte de los pueblos bajo su dominio y donde aparecen enumeradas las provincias y pueblos que debían pagar tributo, así como la cantidad y calidad de los mismos, siendo tan meticoloso y bien organizado que de él se sirvieron los conquistadores españoles para imponer los propios.
Frailes de diversas órdenes	XVI	Suma de Visitas de Pueblos por Orden Alfabético a través de registros	Este documento constituye un catastro de las propiedades de los indígenas, una nómina de tributos y un padrón de habitantes de cada una de las 907 jurisdicciones políticas que conformaban el total de las tierras conquistadas y colonizadas.
Felipe II	1579 a 1582 o 1584	Relaciones Geográficas a través de registros descriptivos	Descripción de las Indias (Descripción geográfica de los reinos de Nueva Galicia, Nueva Viscaya y Nuevo León).
Barón Alejandro de Humboldt	1790 y 1793	Censo de Revillagigedo	Se recopiló información sobre diversos aspectos: población por sexo, edad, estado civil, casta y ocupación, entre otros, presentados en cuadros numéricos y que fueron aprovechados al máximo.

Agustín de Iturbide	1822	Estadística General del Imperio	--
Juan José Martínez de Lejarza	1822	Análisis Estadístico de Michoacán	Primer gran trabajo estadístico del México independiente.
Idelfonso Maniau	1822 y 1830	Memorias de la Secretaría de Hacienda	Consideradas como el origen de la estadística fiscal de México.
Antonio José Valdés	2 de mayo de 1831	Censo General de la República	Por carecer de información, se tuvo que estimar la población de varias entidades como Colima, Guanajuato, México, Nuevo México, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Yucatán; el Censo de Valdés fue publicado y corregido por don Lucas Alamán en la Memoria de la Secretaría de Relaciones, en 1832.
--	1833	Surge el Instituto Nacional de Geografía y Estadística	La creación del Instituto se consideró necesaria con el fin de que hubiera un organismo que con mayor eficiencia se encargara de la geografía y la estadística del país.
José María Pérez Hernández	1862	Se publica la Estadística General de la República Mexicana	Se presentan datos sobre diversos aspectos de la vida económica y social de México, como: población, agricultura, industria, comercio y justicia, entre otros.
A iniciativa de Antonio García Cubas y Emiliano	1882	Se fundó la Dirección General de Estadística (DGE)	La DGE realizó una labor fructífera y continua, pues no dejó de funcionar durante la revolución y prosiguió con la recopilación,

Busto			producción y publicación de documentos especializados
Dirección General de Estadística (DGE)	20 de octubre de 1895	Primer Censo General de Población	Dirigido por don Antonio Peñafiel, quien también tuvo a su cargo los de 1900 y 1910.
--	1927 y 1929	Reuniones Nacionales de Estadística	Tenían entre otros objetivos, el de fomentar la actividad en las entidades.
--	1930	Primera Ronda Censal	V Censo de Población, el I Censo Agrícola-Ganadero y el I Censo Industrial.
--	1935	Primer Censo Ejidal	-
--	Años 70's	Surge el Sistema de Información para la Programación Económica y Social (SIPES)	Llevándose a cabo un profundo diagnóstico de la estadística nacional.
--	1976	Secretaría de Programación y Presupuesto	Habría de dar respuesta a la demanda de otorgarle un valor estratégico al Sistema Nacional de Información.
--	1977	Coordinación General del Sistema Nacional de Información (CGSNI)	La cual estaba integrada por las oficinas responsables de la estadística oficial, de los estudios del territorio nacional y de la informática.
--	1980	La CGSNI se convierte en Coordinación General de los Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática (CGSNEGI)	Época en que destaca el impulso a los manuales de estadísticas básicas sectoriales y de los estados.

--	1980	Ley de Información Estadística y Geográfica (LIEG),	Su propósito fue el de centralizar las acciones de coordinación y normativas de la información estadística y geográfica, para favorecer el establecimiento de las políticas de planeación.
--	1983	Se crea el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)	Asumiendo la función coordinadora de los Sistemas Nacionales, Estadístico y de Información Geográfica; un año después se fortalece la capacidad institucional, al crearse una estructura descentralizada con diez direcciones regionales y 32 coordinaciones estatales.

FUENTE: Elaboración propia a partir del documento "Antecedentes de la estadística en México" del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI).

Ahora bien, después de tener un panorama general de la historia de la estadística en México es necesario conocer y tener claro que el presente trabajo no pretende enfrascarse en la generalidad de la estadística o la geografía, sino más bien trabajar específicamente en lograr que se comprenda la definición de “censo”.

De acuerdo con lo anterior, en el diccionario de la Real Lengua Española un *censo* es un padrón o lista de la población o riqueza de una nación o pueblo (RAE, 2017) y aunque para apoyar este trabajo conviene una definición más específica, es posible agregar a lo que nos ofrece la Real Academia Española que un censo es una medición que identifica ciertas características del total de la población objetivo, contando con determinados instrumentos de captación de información que permitan obtener lo que se desea y se realiza periódicamente.

Histórica y metodológicamente cuando se menciona la palabra *censo* se considera una asociación directa con los censos poblacionales, uno de los objetivos de este trabajo es alejar esa ambigüedad y permitir que se conozcan proyectos estadísticos con las características de censos que no sólo recaban información de las características poblacionales de determinado país, sino que existen trabajos en favor de conocer información estadística que proporciona el gobierno a través de diferentes proyectos estadísticos.

2.2.- Papel del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) como proveedor de información estadística

En el artículo 26 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que:

El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley (CPEUM, 2017).

Es así que a partir del 25 de enero de 1983 se crea por decreto presidencial (en aquel entonces el presidente era Miguel de la Madrid Hurtado) el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) con lo que se puso en manos de una sola institución la generación de información estadística y geográfica de uso oficial para la federación. Dicho organismo está conformado por una Junta de gobierno que se integra de 5 miembros y de los cuales uno asume el cargo de Presidente de la misma y del Instituto.

El INEGI tiene bajo su responsabilidad suministrar a la sociedad y al Estado, información de calidad, pertinente, veraz y oportuna, normando y coordinando el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG) (INEGI, 2015). En ese sentido, el SNIEG está conformado por cuatro subsistemas que permiten agrupar los diversos campos de información de interés nacional de manera temática (INEGI, 2015). Los mismos que se encargan de generar información estadística y geográfica de acuerdo con los campos de información de interés nacional, lo que permite lograr que la generación, suministro y difusión de información se realice de manera ordenada y bajo esquemas integrales y homogéneos que conlleven al cumplimiento de los objetivos del Sistema (INEGI, 2015). Los subsistemas son los siguientes:

- Subsistema Nacional de Información Demográfica y Social.
- Subsistema Nacional de Información Económica.
- Subsistema Nacional de Información Geográfica y del Medio Ambiente.
- Subsistema Nacional de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia.

Así, la labor de cada uno de los subsistemas se desarrolla a partir de tres fuentes sustanciales de información, los censos, las encuestas y los registros administrativos. Definiendo los censos como operaciones de recolección de datos de todo el universo de estudio en un momento determinado, las encuestas como las operaciones de recolección de datos que captan información de una muestra del universo de estudio y los registros administrativos como aquellos que

proviene de datos que se integran en los trámites de instituciones públicas (INEGI, 2017).

2.3.- Subsistema Nacional de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia (SNIGSPIJ)

En el año 2008 a partir del acuerdo de la Junta de Gobierno del INEGI y como parte de una propuesta del Consejo Consultivo, con lo establecido en el artículo 15, fracción III de la Ley del SNIEG, se creó el Subsistema Nacional de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia (SNIGSPIJ), el cual tiene como objetivo estratégico:

Institucionalizar y operar un esquema coordinado para la producción, integración, conservación y difusión de información estadística y geográfica de interés nacional, de calidad, pertinente, veraz y oportuna que permita conocer la situación que guardan la gestión y el desempeño de las instituciones públicas que conforman al Estado Mexicano, y a sus respectivos poderes, en las funciones de gobierno, seguridad pública e impartición de justicia, para apoyar los procesos de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas en estas materias (INEGI, 2015).

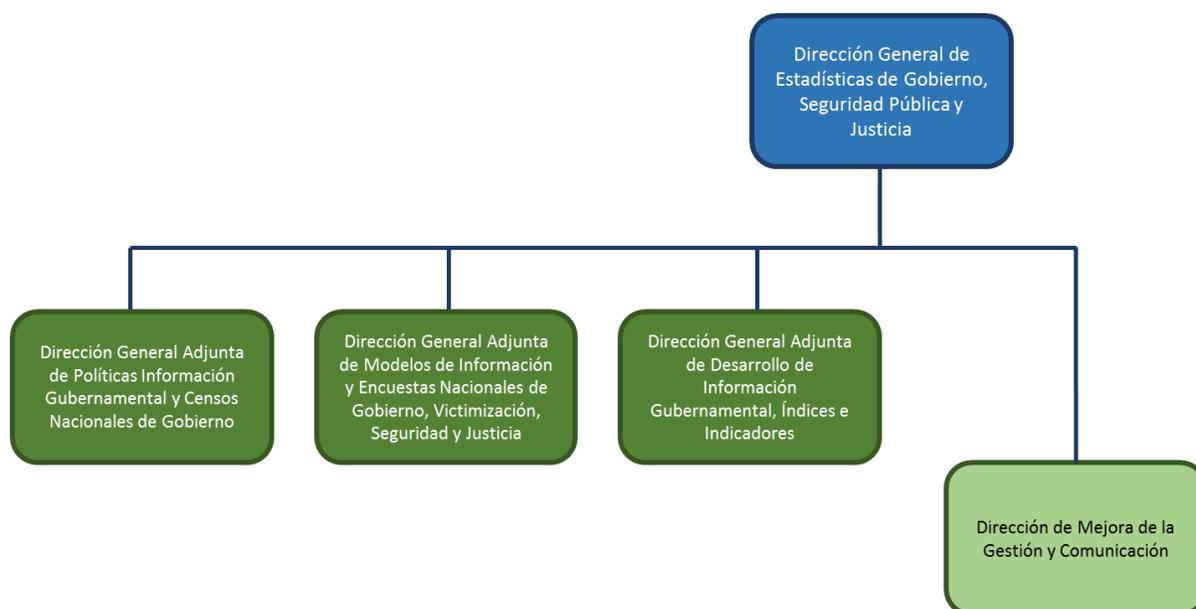
Siendo el primer proyecto estadístico la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal (el primer ejercicio y el más cercano al CNGMD, previo a su conformación como censo), la cual tenía como objetivo censar a las 2,440 administraciones públicas municipales del país y las 16 delegaciones de la Ciudad de México, teniendo entre sus objetivos específicos el de identificar las características de la infraestructura y ejercicio de la función de justicia municipal en seguridad pública (INEGI, 2015).

Asimismo, y para continuar con trabajos periódicos en la generación de información estadística en la materia, dicha labor quedó a cargo de la Dirección General de Estadísticas de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia, la cual comenzó con el paso de los años a generar información a partir de las tres fuentes

que se mencionaron anteriormente (censos, encuestas y registros administrativos).

Es por ello que, los trabajos que comenzaron con la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009 (ENGPJM 09), trascendieron y se consolidaron como proyectos estadísticos que reflejaban la clara necesidad de información en materia de gobierno, seguridad pública y justicia que era proporcionada por las mismas instituciones de gobierno.

Estructura organizacional de la DGEGSPyJ



FUENTE: Elaboración propia a partir del Manual de Organización Específico de la Dirección General de Estadísticas de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia.

2.3.1.- Dirección General Adjunta de Información Gubernamental y Censos Nacionales de Gobierno

Una de las direcciones que integra la Dirección General de Estadísticas de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia, es la Dirección General Adjunta de Información Gubernamental y Censos Nacionales de Gobierno, la cual tiene bajo su responsabilidad la generación de información estadística exclusivamente a partir de los Censos Nacionales de Gobierno, trabajo que va desde la generación de los instrumentos de captación hasta la publicación de los resultados obtenidos después del levantamiento de información y respectivo procesamiento de la misma.

Es así que, hasta el momento la DGE GSPyJ tiene bajo su responsabilidad (sólo en cuanto a Censos Nacionales de Gobierno) ocho proyectos estadísticos con ejercicios periódicos que se han realizado durante los últimos ocho años aproximadamente.

Los Censos Nacionales de Gobierno son métodos estadísticos que permiten a la sociedad en general conocer, a partir de información estadística y geográfica captada de registros administrativos, el estado que guardan las instituciones públicas que integran al Estado Mexicano en los tres Poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), en sus respectivos Ámbitos de Gobierno (Federal, Estatal y Municipal), así como de aquellos organismos públicos que tienen un carácter autónomo, con el propósito de apoyar los procesos de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas en las materias de gobierno, seguridad pública, procuración e impartición de justicia, y sistema penitenciario (INEGI, 2017).

En el mediano plazo los CNG tienen como objetivo generar información no sólo de los tres órdenes de gobierno (Federal, Estatal y Municipal), sino también de los poderes legislativos y organismos autónomos. Consolidando con ello un amplio abanico de información estadística que apoye la toma de decisiones y con ello el compromiso institucional de ofrecer información oportuna, veraz y transparente en favor de las mismas.

Los Censos Nacionales de Gobierno (CNG) como se ha mencionado anteriormente, nacen de la necesidad de generar información estadística en materia de gobierno, seguridad pública y justicia, esta necesidad debía plantear metodológicamente una estructura que atendiera a la temática que se preguntaría en cada instrumento de captación, por lo tanto, se desarrolló de la forma siguiente:

. - Módulo

. - Sección o Secciones

. - Apartado específico de la sección o secciones

Los *módulos* (para comprender fácilmente) integran una de las temáticas generales de los proyectos, las *secciones* un tema específico de dicha temática y los *apartados* un nivel de especificidad mayor al de la sección del proyecto. Por ello, para comprender mejor lo que se menciona anteriormente, a continuación, se presenta un cuadro general que refiere la información (por módulo) que se desarrolla en cada uno de los proyectos estadísticos de los Censos Nacionales de Gobierno:

Tabla 2. Proyectos estadísticos de la DGAPIGyCNG

Censo	Estructura					
	Módulo 1	Módulo 2	Módulo 3	Módulo 4	Módulo 5	Módulo 6
CNPJF	Estructura Organizacional	Procuración de Justicia				
CNIJF	Estructura Organizacional	Impartición de Justicia Federal. Suprema Corte de Justicia de la Nación	Impartición de Justicia Federal. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	Impartición de Justicia Federal. Tribunales Colegiados de Circuito / Tribunales Unitarios de Circuito / Juzgados de Distrito (Consejo de la Judicatura Federal)		
CNTAIPDPF	Estructura Organizacional	Garantía del acceso a la información y protección de datos personales por parte del (INAI)	Información de los sujetos obligados registrada por el (INAI)			
CNGSPSE	Estructura Organizacional	Seguridad Pública	Sistema Penitenciario	Medio Ambiente	Justicia Cívica	
CNPJE	Estructura Organizacional	Procuración de Justicia	Justicia para Adolescentes	Justicia Alternativa		
CNIJE	Estructura Organizacional	Impartición de Justicia	Justicia para Adolescentes	Impartición de Justicia en todas las materias (excepto materia penal)	Justicia Alternativa	
CNTAIPDPE	Estructura Organizacional	Garantía del acceso a la información y protección de datos personales por parte del Organismo Garante de la Entidad Federativa	Información de los sujetos obligados registrada por el Organismo Garante de la Entidad Federativa			
CNGMD	Ayuntamiento	Estructura Organizacional	Seguridad Pública	Justicia Municipal	Agua Potable y Saneamiento	Residuos Sólidos

FUENTE: Elaboración propia a partir de la información publicada por el INEGI en la sección de Censos Nacionales de Gobierno.

2.3.1.1.- Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales (CNGMD)

El CNGMD nace con el nombre de Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal, pero con la metodología de un censo, pues se aplicó a los 2,440 municipios y delegaciones que en el año 2009 había en México. A partir de la publicación de los resultados de la encuesta se continuaron los trabajos en favor de consolidar el proyecto como un censo, de modo que al segundo ejercicio se le denominó Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2011 (con información estadística del año 2010), en él la sección de Justicia Municipal se integró en el módulo 4 con los temas de ejercicio de la función, recursos humanos e infraestructura que son los mismos que se pueden consultar en los dos ejercicios siguientes.

Posterior al levantamiento del ejercicio 2011, se realizó el levantamiento del CNGMD 2013, el cual presentó los resultados del año 2012 convirtiéndose así (hasta el momento) en el penúltimo ejercicio del proyecto y el CNGMD 2015 con cifras del año 2014 siendo el último ejercicio del que se tiene registro.

Ahora bien, en cuanto a los antecedentes del CNGMD, se ha mencionado con anterioridad la estructura general que tiene cada uno de los proyectos, pero es necesario conocer además de la estructura y modificación que ha tenido el orden de las temáticas, también los avances generales en cuanto a los instrumentos de captación y específicamente la cantidad de preguntas como parte de ampliar la desagregación de información, así el CNGMD tiene como objetivo primordial el de:

Generar información estadística y geográfica de la gestión y desempeño de las instituciones públicas que integran a la Administración Pública Municipal y Delegacional, específicamente en las funciones de gobierno, seguridad pública, justicia municipal, agua potable y saneamiento, residuos sólidos urbanos y medio ambiente, con la finalidad de que dicha información se vincule con el quehacer gubernamental dentro del proceso de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas de alcance nacional (INEGI, 2015).

En ese sentido, dicho proyecto estadístico se desarrolla cada dos años y su cobertura incluye al universo de administraciones públicas municipales y delegacionales que hay en México, hasta el año 2015 se tenía registro de 2,457 municipios y delegaciones. En el anexo del presente documento será posible consultar la estructura del proyecto estadístico en cada uno de sus ejercicios, desde la Encuesta Nacional de Gobierno 2009 - Seguridad Pública y Justicia Municipal (ENGSPJM) hasta el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015.

Tabla 3. Cantidad de preguntas por módulo

NOMBRE	Mód 1	Preg.	Mód 2	Preg.	Mód 3	Preg.	Mód 4	Preg.	Mód 5	Preg.	Módulo 6	Preg.	TT Preg.
Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal (2009)	Gobierno	34	Seguridad Pública	3	Justicia	5	Desarrollo Social	144	Medio Ambiente	9	--	-	195
Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales (2011)	Ayto.	11	Admón. Púb. Mpal. y Delegacional	73	Seguridad Pública	37	Justicia Municipal	17	Agua Potable y Saneamiento	26	Residuos Sólidos Urbanos	28	192
Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales (2013)	Ayto.	11	Admón. Púb. Mpal. y Delegacional	67	Seguridad Pública	26	Justicia Municipal	23	Agua Potable y Saneamiento	10	Residuos Sólidos Urbanos	13	150
Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales (2015)	Ayto.	8	Admón. Púb. Mpal. y Delegacional	143	Seguridad Pública	33	Justicia Municipal	30	Agua Potable y Saneamiento	12	Residuos Sólidos Urbanos	14	240

Ayto.: Ayuntamiento.

Admón.: Púb. Mpal.: Administración Pública Municipal.

Mód: Módulo.

FUENTE: Elaboración propia a partir de la información publicada por el INEGI en la sección de Censos Nacionales de Gobierno.

2.3.1.1.1.- Módulo 4: Justicia Municipal

El concepto de división de poderes, que separa la administración de justicia y la producción de derecho de las tareas político-administrativas, es inequívocamente moderno (Marino, 2017), en este sentido, hasta dónde era posible distinguir las atribuciones que competían a cada poder y cómo era posible distinguir esa línea delgada que debía distinguir la separación entre las funciones de cada uno de los poderes, para evitar que por ejemplo, el ejecutivo, tuviera injerencia directa en las acciones que debía desempeñar el poder judicial, específicamente en este caso en el ámbito local.

Se debe diferenciar en qué momento de la historia se contextualiza esa división de poderes en el ámbito local, lo cual si bien, no precisó, pero sí marcó la diferencia de la ejecución del poder ejecutivo de la impartición de justicia, pues claramente en años pasados los alcaldes de los ayuntamientos ejercían, además de funciones de gobierno, la justicia municipal y los jueces de ningún nivel estaban obligados a fundamentar sus sentencias (Marino, 2017).

Como bien expresa Marino en su texto *“La justicia municipal en el México decimonónico”* la función judicial reforzaba el poder del municipio frente al poder central del Estado, siendo en ese momento necesaria la reivindicación del papel de las instituciones que apoyaban y sostenían la división de poderes como fundamentales para definir que la función de justicia en el ámbito municipal si bien anteriormente se ejecutaba indirecta e informalmente por el ejecutivo del ámbito local, ello debía acabar.

Es así que, los procedimientos y funciones realizadas por las instituciones de carácter público que salvaguardan las competencias jurídicas de los municipios en favor de ofrecer certidumbre en primer orden a la sociedad, y en conjunto, con las labores del gobierno local y las instituciones públicas que ejercen funciones de seguridad pública, comprenderá lo que se entiende como Justicia Municipal (CNGMD, 2015), término que no aplica para el caso de las 16 delegacionales de la Ciudad de México y de las cuales los resultados estadísticos se presentan en el

Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales en el módulo 5 de todos los ejercicios de dicho proyecto, por ello dentro del presente trabajo sólo se presentarán las cifras de los 2 441 municipios de México.

Ahora bien, en esta sección se revisará específicamente el módulo 4 del CNGMD que integra información en materia de Justicia Municipal, dicha revisión tiene como objetivo primordial ser un referente para lo que se analizará en el apartado siguiente. En la medida de lo posible se evitará repetir información que se ha mencionado con anterioridad, pero cuidando que no se pierda de vista la relevancia y aspectos específicos que serán de utilidad para los fines del siguiente apartado.

El instrumento de captación del módulo 4 (Justicia Municipal) está integrando de la siguiente forma:

1.- Estructura organizacional y recursos

Sección I: Recursos humanos

Sección II: Infraestructura

2.- Ejercicio de la función de Justicia Municipal.

Sección III: Ejercicio de la función

En ese sentido, en cuanto a la cantidad de preguntas con las que ha contado el instrumento de captación, es posible observar que se avanzó de tener 5 (en la Encuesta Nacional) a contar en el ejercicio del año 2015 con un total de 30, lo que demuestra claramente que se ha desarrollado una mayor desagregación del tema.

Por otro lado, atendiendo a la relevancia de conocer las variables que se analizarán en el presente trabajo, es necesario conocer (primeramente) las definiciones de cada una:

- **Recursos humanos**

De acuerdo con lo que se presenta en el CNGMD podemos identificar al recurso humano como el personal que, exclusivamente, está adscrito a instituciones de Justicia Municipal en la Administración Pública Municipal, sin contabilizar al personal de la Administración Pública Estatal y/o Federal (CNGMD, 2015).

- **Infraestructura**

De acuerdo con la Real Academia Española se entiende como infraestructura al conjunto de elementos, dotaciones o servicios necesario para el buen funcionamiento de un país, de una ciudad o de una organización cualquiera (RAE, 2017).

En ese sentido, los elementos que es posible identificar en lo que a infraestructura respecta en los centros de detención municipal es la cantidad de celdas con las que cuentan para ejecutar arrestos, la superficie que tienen las mismas y su capacidad instalada (número de personas). Lo cual, permite retomar un punto importante, pues dentro del CNGMD en el módulo de Justicia Municipal no se cuestiona la cantidad de camas útiles con las que cuentan los centros de detención, ello se debe a que en dichos lugares simplemente se deben cumplir sólo sanciones administrativas que no deben exceder más de 72 horas.

- **Ejercicio de la función de Justicia Municipal**

El ejercicio de la función comprende las actividades que se desarrollan en materia de Justicia Municipal, dentro del mismo se puede identificar los procedimientos administrativos instaurados, procedimientos administrativos iniciados, procedimientos administrativos desechados, presuntas infracciones, probables infractores, el tipo de determinación de dichos procedimientos, entre otros. Para efectos del presente trabajo sólo se retoman los resultados de las infracciones

registradas en los procedimientos administrativos determinados y el tipo de determinación que tuvieron, específicamente: arresto.

A continuación, se presentan los resultados nacionales (por entidad) de cada una de las variables descritas con anterioridad, sin omitir mencionar que las cifras se presentan en porcentajes para conocer qué tan representativo fueron los resultados de las entidades respecto del total nacional registrado durante cada año.

Tabla 4. Resultados nacionales en materia de Justicia Municipal (2010-2014)

Estados Unidos Mexicanos	2010						2012						2014					
	Pers	Celd	Supm2	CapIns	Infracto	Sanc	Pers	Celd	Supm2	CapIns	Infracto	Sanc	Pers	Celd	Supm2	CapIns	Infracto	Sanc
	25950	6500	79060	96288	1788242	658098	27196	7028	112304	55626	2017587	904339	25360	7517	90158	63035	1885514	776835
Aguascalientes	313	61	1445	1352	65594	32346	318	69	1389	1136	67626	37751	168	77	1549	923	54571	6863
Baja California	173	157	889	653	142421	37631	133	159	532	1419	344230	186959	155	186	1684	1755	183703	70901
Baja California Sur	64	44	590	2752	31263	13968	717	80	924	2299	26138	12662	307	87	1509	2330	21786	6840
Campeche	24	45	587	300	15086	9394	23	48	610	265	11290	6889	14	61	494	292	13856	9137
Coahuila	402	184	2600	1545	54831	16051	1335	151	2280	1507	52492	9047	474	179	2114	1754	82131	19830
Colima	482	46	775	275	10822	2230	247	47	497	466	8300	1958	47	45	895	310	26435	7500
Chiapas	686	240	3282	2275	29910	14198	506	289	2823	1850	30304	15067	490	280	3927	2316	34655	14856
Chihuahua	1772	340	3468	2433	99504	53746	2341	396	5059	2613	196351	121433	3802	399	4479	2619	160462	107761
Durango	437	103	1040	539	16495	2416	202	108	1468	823	33119	2798	127	164	1738	1338	44789	1413
Guanajuato	914	202	2490	3232	240737	35438	1812	314	4727	4336	188043	74603	477	306	5990	3256	211619	89347
Guerrero	1761	156	1933	1643	23361	5818	710	149	2303	1530	13987	2196	328	148	1525	1104	14898	4052
Hidalgo	1042	148	1870	845	30225	10825	671	180	1832	1826	41055	13262	489	185	1691	929	33734	12423
Jalisco	1888	474	5590	4140	130685	47690	1914	487	6950	3112	88525	30786	1963	480	6030	5996	85730	31358
México	2218	336	4307	4052	227793	107051	1310	302	3886	2927	183445	82159	1476	361	4493	4701	222587	116565
Michoacán	2382	223	3403	2414	31895	7164	650	273	3685	2215	39282	5431	2081	261	3400	1905	23157	8790
Morelos	468	77	792	620	31654	12172	262	72	634	672	33044	12946	200	76	909	887	40873	15372
Nayarit	103	108	1290	482	19360	5096	808	157	2788	690	22261	4291	34	132	1846	698	16733	2123
Nuevo León	851	234	5252	43001	120306	59924	1020	219	3439	1973	123698	62299	424	230	4148	2698	119227	63736
Oaxaca	2838	1180	13273	9295	22056	9267	2261	1188	14556	8303	49863	20812	2054	1444	13985	10403	46406	8465
Puebla	1347	363	3490	2323	18775	8606	1413	427	4296	2641	55234	26946	4647	458	5405	3192	57349	19855
Querétaro	318	56	926	278	16463	6796	322	62	623	303	30331	11018	107	70	738	539	29460	14575
Quintana Roo	539	45	611	732	58588	20658	100	91	1412	1262	53503	25019	163	70	1432	1317	64922	27086
San Luis Potosí	920	163	1802	806	49920	18497	1835	154	1680	906	49737	19223	577	212	3804	1213	55394	21456
Sinaloa	172	51	998	461	50966	20475	304	65	1223	553	63401	21360	227	113	1609	1164	46387	17692
Sonora	465	358	4500	2665	70148	45254	454	380	29891	2287	105673	55782	1588	392	4387	2650	73203	30589
Tabasco	150	57	1379	512	91000	20580	247	66	1332	965	14031	7229	93	76	988	706	22085	9746
Tamaulipas	403	129	1301	1033	39907	18454	163	135	1799	760	25660	12204	153	130	1475	1232	36825	17732
Tlaxcala	680	131	1098	507	5714	2215	132	121	972	372	9134	1654	450	126	1022	575	9264	2896
Veracruz	1665	273	3297	2283	10673	4320	4597	338	3766	2695	26999	11095	1245	229	2386	1484	18177	6285
Yucatán	265	351	2785	1746	11728	3571	242	346	3067	1737	13456	4720	381	387	2927	1957	16305	7372
Zacatecas	208	165	1998	1094	20362	6247	147	155	1861	1183	17375	4740	619	153	1576	792	18791	4219

FUENTE: Elaboración propia a partir de los Censos Nacionales de Gobiernos Municipales y Delegacionales (2011, 2013 y 2015) del INEGI.

Pers: Porcentaje (respecto de la cifra nacional) del personal destinado a funciones de Justicia Municipal

Celd: Porcentaje (respecto de la cifra nacional) de celdas destinadas para ejecutar arrestos.

Sup: Porcentaje (respecto de la cifra nacional) de la superficie por m2 que tenían las celdas para ejecutar arrestos.

CapInst: Porcentaje (respecto de la cifra nacional) de la capacidad instalada que tenían las celdas para ejecutar arrestos.

Infracc: Porcentaje (respecto de la cifra nacional) de las infracciones registradas en los procedimientos administrativos.

Sanc: Porcentaje (respecto de la cifra nacional) de las infracciones que se determinaron con sanción de arresto.

Para poder partir de las posiciones que cada una de las administraciones públicas municipales ha tenido durante los últimos 6 años, fue necesario tomar los resultados de las variables mencionadas anteriormente y presentarlos en la serie que se observa en la tabla 4 (*2010 es el año base de los datos que se presentan a continuación y la cifra de variable según la entidad, se presenta en la tabla 4*), de la cual en general se destaca lo siguiente:

Recursos humanos

La entidad que resalta con los porcentajes más altos respecto de la cifra nacional es Oaxaca, principalmente en las variables de cantidad de celdas, superficie por m² y capacidad instalada. En contra parte en la misma entidad se observa que en los tres años no llega a representar más del 3% en cuanto a la cantidad de infracciones registradas, sucediendo lo mismo en cuanto a las infracciones que se determinaron con arresto en los centros de detención municipal.

Infraestructura

En el otro extremo se encuentra la administración pública de Campeche, la cual representa las cifras más bajas dentro de las 6 variables. Observando dentro de ella que en general la correlación que guardan las variables de capacidad instalada e infracciones determinadas con arresto no es atípica, respecto a otras entidades:

- *Cantidad de personal que desempeñan funciones de Justicia Municipal:* Resaltan 4 entidades, Baja California Sur (380%), Puebla (245%), Sonora (242%), Zacatecas (198%) y Chihuahua (115%). Las entidades del extremo más bajo son Colima (90%), Guerrero (81%), Durango (71%), Quintana Roo (70%) y Nayarit (67%) registrando las disminuciones más considerables respecto de la cifra nacional.
- *Cantidad de celdas para ejecutar arrestos:* Las administraciones públicas estatales con el mayor aumento fueron Sinaloa y Baja California Sur, lo cual después de revisar las cifras anteriores responde tentativamente a una

inversión general en el rubro. Sin embargo, destacan con dos casos atípicos en el estado de Durango y Quintana Roo, pues de acuerdo con las cifras fueron los que registraron disminuciones en cuanto a la cantidad de personal con el que contaban, dichas entidades aumentaron 59% y 56% respectivamente la cantidad de celdas para ejecutar arrestos ¿será que este aumento responde a un aumento en la cantidad de infracciones que se determinaron con arresto? La pregunta se responderá en los párrafos siguientes.

- *Capacidad instalada*: Esta variable (sin tomar como referencia la superficie pues van de la mano) en cuanto a infraestructura se refiere, permitirá conocer la relación que se guarda desde la cantidad de celdas hasta el espacio que se mide por la cantidad de personas que puedan estar en las mismas, por lo tanto en el extremo de los aumentos más altos no es extraño ver a entidades como Sinaloa, Baja California y Durango, pues cuando se revisan las cifras de las variables anteriores (excepto personal) se distingue un aumento constante.

Ejercicio de la función

- *Infracciones registradas en los procedimientos determinados*: Es en esta y la variable siguiente (infracciones determinadas con arresto) en las que será posible distinguir si el aumento en cuanto a infraestructura se refiere y la cantidad de personal con el que contaron las administraciones públicas responde a un contraste normal o atípico. Las entidades que se encuentran en el extremo más alto son Puebla (205%), Durango (172%), Colima (144%) y Oaxaca (110%) con aumentos de más del 100% en la cantidad de infracciones registradas. En el extremo opuesto a primera vista destaca claramente Tabasco (-76%), posteriormente Guerrero (-36%), Jalisco (-34%) y Baja California Sur (-30%).
- *Infracciones determinadas con arresto*: Para analizar esta variable fue necesario conocer qué porcentaje de la cantidad de infracciones que se

registraron se sancionaron con arresto, dentro de ello y a partir de revisar los aumento en las cifras las entidades que registraron los aumento más significativos fueron Guanajuato (28%), Tabasco (22%), Yucatán (15%) y Michoacán (15%), mientras que en el extremo opuesto las administraciones públicas que resaltaron fueron Aguascalientes (37%), Oaxaca (24%), Sonora (23%) y Nayarit (14%).

Las cifras anteriores responden a muchos factores (es importante destacarlo), sin embargo, hay casos extraordinarios en los que no se justifican aumentos considerables en cuanto a la cantidad de infraestructura con la que cuenta la entidad y al poco personal que tienen para atender las demandas que implica tener a personas cumpliendo sanciones administrativas.

Más adelante se revisará qué sucede con los casos atípicos que se distinguen en las cifras que arrojan los resultados del módulo 4 del CNGMD y se contrapondrán con el caso que se analizará sobre la Recomendación General número 28 que emitió la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) en el año 2016.

3.- Justicia Municipal: Recomendación General no. 28 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)

A partir de la Recomendación General no. 28 que efectúa la CNDH a los 32 gobiernos estatales y 2,457 municipios y delegaciones que había hasta el año 2016 en el país, se retoma un tema importante en cuanto a las atribuciones que le competen a las administraciones públicas estatales y municipales en materia de sistema penitenciario y Justicia Municipal respectivamente.

Es así que la trascendencia de dicha recomendación radica en un llamado urgente para que se cumpla el mandato constitucional de respetar las responsabilidades que tienen los gobiernos estatales en cuanto a sistema penitenciario se refiere, pues hay administraciones públicas que a través de las cárceles municipales (que de acuerdo con la Comisión Nacional de Seguridad son parte del Sistema Penitenciario) tienen en dichos lugares a personas cumpliendo sentencias por delitos del fuero común y del fuero federal.

3.1.- Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)

Desde su reconocimiento, dicho organismos tiene como objetivo primordial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano (CNDH, 2017). Ha sido presidido por 3 personas y otras 3 la presidieron de manera interina, el actual titular del organismo es el Lic. Luis Raúl González Pérez (desde el 16 de noviembre de 2014). Asimismo, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece lo siguiente:

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

Las Constituciones de las entidades federativas establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos (CPEUM, 2017).

Por otro lado, entre sus atribuciones (destacando aquellas que competen al presente trabajo), se encuentran las siguientes:

- I. *Recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos;*
- II. *Conocer e investigar a petición de parte, o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos en los siguientes casos:*
 - a. *Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal;*
 - b. *Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas;*
- III. *Formular recomendaciones públicas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el artículo 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*
- IV. *Impulsar la observancia de los derechos humanos en el país;*
- V. *Proponer a las diversas autoridades del país, que en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que a juicio de la Comisión Nacional redunden en una mejor protección de los derechos humanos;*
- VI. *Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes para impulsar el cumplimiento de tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de Derechos Humanos.*
- VII. *Supervisar el respeto a los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país;*
- VIII. *Investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el Gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas, y...* (CNDH, 2017)

El trabajo que desempeña la CNDH en México se realiza teniendo como titular al presidente del organismo, un consejo consultivo, las seis visitadurías generales y las demás áreas que la integran, su labor se sustenta en evidenciar (como se menciona dentro de las atribuciones) la labor de las diferentes instituciones públicas en el ámbito de sus competencias y si se cumple con el objetivo primordial que tiene el organismo, velar por los derechos humanos en México. En la siguiente tabla será posible observar los antecedentes:

Tabla 5. Antecedentes de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Fecha	Acontecimiento	Fecha	Acontecimiento
Antecedentes generales		Antecedentes directos	
1975	Se creó la Procuraduría Federal del Consumidor.	13 de febrero de 1989	En la Secretaría de Gobernación se creó la Dirección General de Derechos Humanos.
3 de ene. de 1979	Se constituyó la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos en el estado de Nuevo León, Su finalidad fue la defensa de los derechos de los individuos, pero no necesariamente frente al poder público.		
1983	El ayuntamiento de la ciudad de Colima fundó la Procuraduría de Vecinos, Dio pauta al establecimiento de dicha figura en la Ley Orgánica Municipal de Colima.		
8 de dic. de 1984	Es optativo para los municipios de Colima la creación de la Procuraduría de Vecinos.	6 de junio de 1990	Nace por decreto presidencial una institución denominada Comisión Nacional de Derechos Humanos, constituyéndose como Organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.
29 de mayo de 1985	La Universidad Nacional Autónoma de México estableció la Defensoría de los Derechos Universitarios.		
1986	Se fundaron la Procuraduría para la Defensa del Indígena en el estado de Oaxaca.	28 de enero de 1992	Mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, se adicionó el apartado B del artículo 102, en el que se elevó a la CNDH a rango constitucional y bajo la naturaleza jurídica de un Organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, lo que dio origen así el surgimiento del Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos.
1987	Se fundó la Procuraduría Social de la Montaña en el estado de Guerrero.		
14 de agosto de 1988	Se creó la Procuraduría de Protección Ciudadana del estado de Aguascalientes, figura prevista dentro de la Ley de Responsabilidades para Servidores Públicos.		
22 de dic de 1988	Se configuró la Defensoría de los Derechos de los Vecinos en el Municipio de Querétaro.	septiembre de 1999	Por medio de un reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación se constituyó como una institución con plena autonomía de gestión y presupuestaria, modificándose la denominación de Comisión Nacional de Derechos Humanos por la de Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
25 de enero de 1989	En la capital de la República el entonces Departamento del Distrito Federal estableció la Procuraduría Social.		

FUENTE: Elaboración propia a partir de la información pública que ofrece la CNDH en su página electrónica, en la liga siguiente:

<http://www.cndh.org.mx/Antecedentes>

3.2.- Antecedentes: Informes e informes especiales sobre las cárceles municipales y distritales

La CNDH ha instado a los gobernadores y presidentes municipales a que cumplan con lo que se establece constitucionalmente en materia del sistema penitenciario del país, pues de acuerdo con el artículo 18 constitucional establece a la letra:

La Federación y las entidades federativas podrán celebrar convenios para que los sentenciados por delitos del ámbito de su competencia extingan las penas en establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción diversa (CPEUM, 2017).

Agregando a lo anterior que en el artículo 115 constitucional no se establece como servicio público la reclusión de personas en las cárceles municipales, sino simplemente en el ámbito de sus competencias la purga de sanciones administrativas que se establezcan al margen de la ley de cada entidad.

Si bien se está retomando la Recomendación General para ejemplificar, es importante remarcar que el presente ejemplo se centra en los recursos con los que cuentan las administraciones públicas municipales para lograr el cumplimiento constitucional y el objetivo de la CNDH, es así que, se pretende comprobar si en el ámbito de las atribuciones que están desempeñando las administraciones públicas municipales de cada entidad se distingue cierta coherencia en la cantidad de recursos con los que cuentan en lo que a Justicia Municipal respecta.

El trabajo expreso y que sirve como antecedente claro de que el problema no es minúsculo y su atención ha sido mínima, se comprueba a través de la existencia de informes que ha realizado la CNDH antes y después de su reconocimiento como organismo autónomo, en los que claramente el problema ha sido arrastrado por poco más de 24 años:

Las Recomendaciones 111/1992, 261/1993, 59/1994, 110/1995, 141/1995, 50/1996, 72/1998, 61/1999, 67/1999, 77/1999, 78/1999, 79/1999, 80/1999 y 99/1999 se insistió en la formalización de un programa encaminado a que el Ejecutivo estatal se hiciera cargo íntegramente de los internos procesados o sentenciados que se encuentren en cárceles municipales a fin de reubicarlos en establecimientos penitenciarios estatales, en los términos de lo dispuesto en el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CNDH, 2016).

Así, en los marcos del trabajo institucional que continuó desarrollando la CNDH sobre las cárceles municipales y distritales, es posible distinguir los informes que como Mecanismo de Prevención de la Tortura ha emitido este organismo desde el primer antecedente que data del año 1992 y que fue dirigido como una primera llamada de atención para que los gobernadores y presidentes municipales atendieran la problemática que se suscitaba.

En dichos antecedentes se destacó que las cárceles tenían albergadas a personas que cumplían sentencias condenatorias y donde el mismo presidente municipal reconocía no contar con la infraestructura mínima para separar a las mujeres de los hombres, y mucho menos contar con actividades para la reinserción social.

Desde las 11 recomendaciones emitidas por la CNDH quedó enmarcada la importancia de que las cárceles municipales y distritales no deben cumplir funciones que contravengan lo que establece el artículo 18 constitucional, pues evidentemente no cuentan con los recursos necesarios para cumplir con el objetivo primordial del sistema penitenciario, la reinserción social de las personas.

A continuación, y en seguimiento a lo que se mencionó anteriormente, se presentan en general algunos de los principales antecedentes de informes que ha realizado la CNDH sobre las cárceles municipales de las que se tenía registro en el país, ello comprobándolo a través de las visitas que realiza dicho organismo para la elaboración de los informes y recomendaciones generales.

Tabla 6. Recomendaciones sobre cárceles municipales y distritales emitidas por la CNDH (1992-1999)

Recomendación		Entidad	Municipio (s)
No	Año		
111	1992	Colima	Manzanillo
261	1993	Chiapas	Chiapa de Corzo
59	1994	Guanajuato	San Felipe
110	1995	Colima	Tecomán y Manzanillo
141	1995	Jalisco	La Barca y Ocotlán
50	1996	Oaxaca	Salina Cruz
72	1998	Oaxaca	Juxtlahuaca
61	1999	Durango	Guadalupe Victoria
67	1999	Oaxaca	San Juan Bautista Cuicatlán
77	1999	Oaxaca	San Ildefonso Villa Alta
78	1999	Guanajuato	San Luis de la Paz
79	1999	Guanajuato	Dolores Hidalgo
80	1999	Guanajuato	San José Iturbide

FUENTE: Elaboración propia a partir de las recomendaciones que realizó la Comisión Nacional de Derechos Humanos a distintos municipios durante el periodo que va de 1992 a 1999.

Dentro del cuadro anterior destaca el caso de Guanajuato, pues como puede observarse fue una de las entidades que durante el periodo registró la mayor cantidad de recomendaciones. Sin embargo, en el año 2016 se destacó en el Diario Oficial de la Federación las acciones que desempeñó el gobierno en favor de erradicar en la entidad la figura de las cárceles municipales o distritales:

...las acciones que han emprendido algunos estados de la República Mexicana al asumir las obligaciones que tienen en materia penitenciaria, siendo hasta el momento seis estados (Chihuahua, Colima, Guanajuato, Michoacán, San Luis Potosí y Sinaloa), los que han logrado erradicar, de manera definitiva, la figura de los centros de reclusión municipal (DOF, 2017).

Lo anterior demuestra claramente que no se trata de un imposible, el compromiso de asumir la erradicación de estas prácticas debe estar acompañado de un trabajo no sólo legal, sino también financiero importante. Otros casos a destacar serían el de Chihuahua y Colima.

3.3.- Recomendación General no. 28 emitida por la CNDH

El 13 de septiembre de 2016 la CNDH emitió una recomendación general sobre la reclusión irregular en las cárceles municipales y distritales de la República Mexicana, en la que exponía y solicitaba a los gobernadores y presidentes municipales realizar su trabajo en materia de justicia de acuerdo con lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dicha recomendación responde en general al incumplimiento por parte de las administraciones públicas municipales y delegacionales ante lo que establece el artículo 18 constitucional, el cual refiere que sólo por delito que merezca pena privativa de la libertad habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados (Carbonell, 2014), y en virtud de que la naturaleza de las cárceles distritales y municipales surgen con el fin de aplicar infracciones administrativas (CNDH, 2016).

La recomendación emitida que detalla una serie de irregularidades cometidas por las administraciones públicas municipales refiere dos puntos sustanciales que no pueden ser dejados de lado:

1.- Están incurriendo en el incumplimiento constitucional que establece en el artículo 18 quiénes son los encargados del Sistema Penitenciario del país y en el artículo 115 constitucional, el cual no establece como parte de un servicio público que los municipios tengan atribución alguna para detener a una persona que de acuerdo con el Sistema de Justicia debe permanecer en reclusión.

2.- Los municipios no cuentan con la infraestructura necesaria y tampoco con los recursos óptimos para que una persona sea reinsertada a la sociedad, hablando en este sentido desde una perspectiva también humana, pues las condiciones con las que cuentan las cárceles municipales y distritales no ofrecen los elementos mínimos que permitan a una persona ejercer los derechos que le corresponde mientras se encuentra en reclusión (CNDH, 2016).

Para poder comprobar con cifras estadísticas lo que se expresa en la recomendación se retomarán los casos de ocho administraciones públicas estatales (**Durango, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo y Tabasco**) que durante los últimos años han recibido alguna recomendación por parte de la CNDH en cuanto a las cárceles municipales o distritales con las que cuentan. Ello será posible a través de retomar los resultados de variables que se desarrollan en el módulo 4 del CNGMD: personal destinado a funciones de justicia municipal, celdas para ejecutar arrestos, superficie en m² de las celdas, capacidad instalada, infracciones registradas en los procedimientos administrativos y las infracciones que tuvieron como sanción el arresto (revisar cifras nacionales que se presentan en 2.3.1.2.1.- Módulo 4: Justicia Municipal del presente trabajo).

3.3.1.- Los casos de Durango, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo y Tabasco

En esa línea y dando continuidad al objetivo de esta sección, durante los últimos siete años la CNDH ha emitido una serie de recomendaciones a las administraciones públicas estatales y municipales de Durango, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo y Tabasco, de las cuales destaca lo siguiente:

- *Carencia de planchas para dormir, colchonetas; malas condiciones de mantenimiento e higiene y en los servicios sanitarios, así como fauna nociva.*
- *No existe un área para recibir visitas del defensor o su familia.*

- *No se cuenta con servicio médico, medicamentos, ni material para la atención médica.*
- *No existe lugar específico para alojar mujeres.*
- *No existen instalaciones para ingreso de personas con discapacidad ni adultos mayores.*
- *No proporcionan alimentos a las personas internas, en algunos casos se les da dinero o una pequeña despensa de manera periódica o alimentos una vez al día.*
- *No hay capacitación en prevención de la tortura.*
- *No hay separación entre personas arrestadas por infracciones administrativas, puestas a disposición por el ministerio público, procesadas y sentenciadas.*
- *Carecen de protocolos para atender incidencias de violencia al interior de las cárceles y tampoco tienen protocolos de actuación para el trabajo del personal.*
- *Carecen de teléfonos públicos.*
- *No se cuenta con reglamento interno y/o manual de procedimientos.*
- *No se establece la obligación de practicar examen de integridad física a las personas arrestadas; o prevén la realización de examen únicamente cuando los infractores se encuentren en estado de embriaguez o bajo los efectos de alguna droga (CNDH, 2016).*

Las recomendaciones mencionadas con anterioridad se realizaron durante un periodo de siete años (de 2008 hasta el 2015). Lo que permitirá contraponer las cifras que se presentaron en materia de Justicia Municipal durante ese periodo, en el que sea posible distinguir cuáles fueron los avances y retrocesos en cuanto a recursos humanos, infraestructura y ejercicio de la función se refiere.

En materia de Justicia Municipal se distinguen diferentes tipos de personal, entre ellos se encuentran los jueces cívicos u oficiales calificadores o equivalentes, secretarios, personal médico, policías y personal administrativo o de apoyo. Es relevante que la cantidad de personal sea equivalente dentro de un aproximado a la cantidad de infracciones que deben atender las administraciones públicas municipales, viendo esto desde una perspectiva en la que sea posible medir la capacidad institucional que tiene cada administración para atender dicha función.

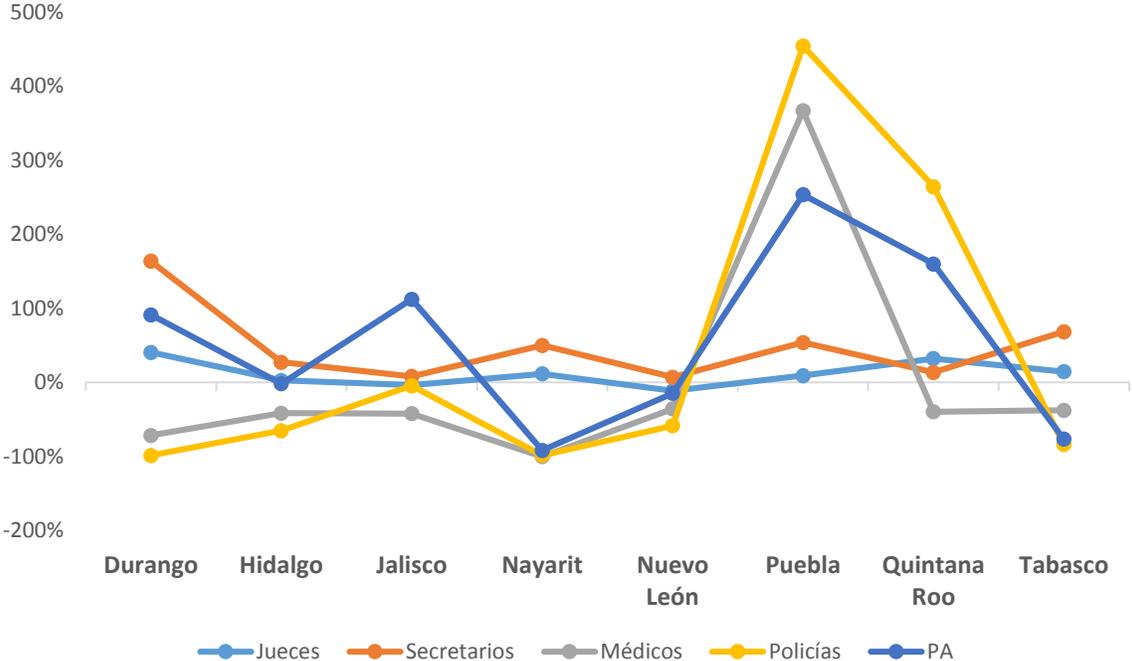
Tabla 7. Personal destinado a funciones de Justicia Municipal (2008-2014)

Entidad	Jueces Calificadores				Secretarios				Médicos				Policías de apoyo al Juez				Personal administrativo de apoyo al Juez			
	2008	2010	2012	2014	2008	2010	2012	2014	2008	2010	2012	2014	2008	2010	2012	2014	2008	2010	2012	2014
Durango	72	32	53	45	12	11	43	29	7	14	6	4	185	355	76	5	24	23	24	44
Hidalgo	115	111	102	114	64	55	74	70	56	29	15	17	1,994	658	405	230	216	59	75	58
Jalisco	184	204	198	197	96	86	75	93	175	140	132	81	1,333	1,286	1,162	1,229	261	171	347	363
Nayarit	27	26	29	29	21	2	1	3	12	4	4	0	269	59	717	1	29	12	57	1
Nuevo León	125	159	123	141	23	14	7	15	29	14	25	9	436	523	813	218	56	48	52	41
Puebla	299	312	300	341	66	52	84	80	55	9	32	42	1,960	736	930	4,078	113	30	67	106
Quintana Roo	34	31	33	41	23	22	27	25	28	33	20	20	75	14	12	51	10	10	8	26
Tabasco	27	34	40	39	29	19	40	32	13	8	14	5	141	55	147	9	25	34	6	8

FUENTE: Elaboración propia a partir de los resultados de la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009 y del CNGMD 2011, 2013 y 2015 (módulo 4).

Ahora bien, a modo de complementar las cifras que se presentan con anterioridad a continuación en la tabla 8 es posible apreciar la diferencia porcentual que tuvo la cantidad de personal (por tipo) en lo que va del año 2010 a 2014:

Gráfica 1. Tipo de personal que desempeñaba funciones de Justicia Municipal (2010-2014)



FUENTE: Elaboración propia a partir de los resultados del CNGMD 2011, 2013 y 2015 (módulo 4).

En la gráfica anterior es posible observar que el personal médico tuvo una disminución en 7 de las 8 entidades (exceptuando Puebla), lo cual comprueba lo que se menciona también en la recomendación general en la que se expresa la falta de personal médico en dichos centros, asimismo a esa disminución se agregan los policías, pues en 6 de las 8 entidades también se distingue una baja en la cantidad de este tipo de personal.

Por tanto, ¿qué impacto genera tener menor cantidad de personal en comparación con el número de celdas que se destinan para el cumplimiento de arrestos? ¿Qué tan sustancial es que los centros de detención municipal cuenten con personal médico? Sólo para ejemplificar se presenta la tabla 8, con cifras absolutas de la cantidad de personal médico y policías de apoyo al juez. Para obtener los porcentajes finales se retoman las cifras del año 2010 como base.

Tabla 8. Tipo de personal que disminuyó más (2010-2014)

Entidad	Personal médico				Policías de apoyo al Juez			
	2010	2012	2014	2010-2014	2010	2012	2014	2010-2014
Durango	14	6	4	-71%	355	76	5	-99%
Hidalgo	29	15	17	-41%	658	405	230	-65%
Jalisco	140	132	81	-42%	1286	1162	1229	-4%
Nayarit	4	4	0	-100%	59	717	1	-98%
Nuevo León	14	25	9	-36%	523	813	218	-58%
Puebla	9	32	42	367%	736	930	4078	454%
Quintana Roo	33	20	20	-39%	14	12	51	264%
Tabasco	8	14	5	-38%	55	147	9	-84%

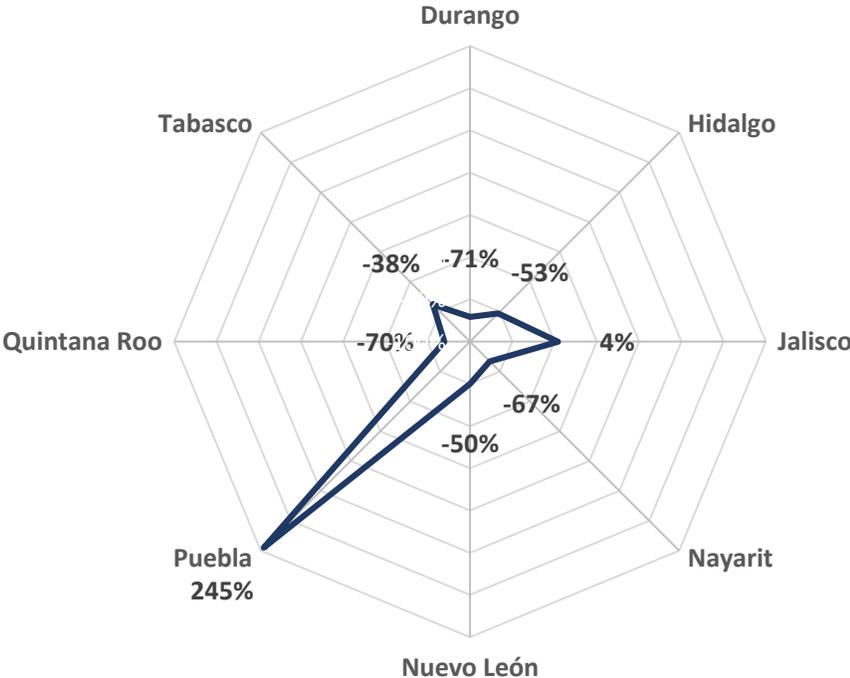
FUENTE: Elaboración propia a partir de los resultados del CNGMD 2011, 2013 y 2015 (módulo 4).

Como es posible observar, en el caso de Nayarit no se cuenta con ningún tipo de personal médico que pueda atender no sólo a las personas que tienen que cumplir con arrestos administrativos, sino al personal de cualquier tipo que desempeñe alguna función en dichos centros o en el caso de Durango registrándose como parte de las disminuciones más importantes de las 8 entidades.

El caso de la cantidad de policías que apoyan al juez no es la excepción, donde precisamente también se distinguen entidades como Nayarit e Hidalgo. Destacando en contraposición el caso de Puebla que en general registró aumentos en todo el personal destinado a funciones de Justicia Municipal.

Ahora bien, hablando específicamente de la cantidad de personal en general que registraron cada una de las entidades s tiene que, Puebla aumentó en 245%, seguido de Jalisco con 4% y a partir de ello en las demás administraciones públicas municipales se distinguen disminuciones importantes.

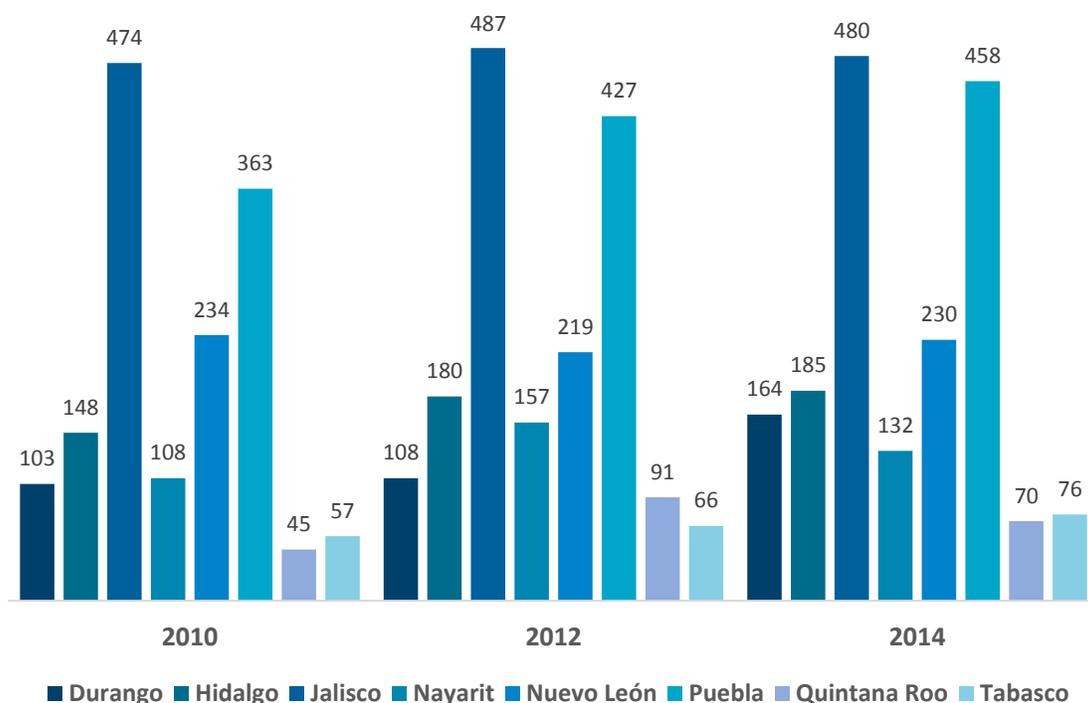
Gráfica 2. Variación porcentual de la cantidad de personal destinado a funciones de Justicia Municipal (2010-2014)



FUENTE: Elaboración propia a partir de los resultados CNGMD 2011, 2013 y 2015 (módulo 4).

Entonces ¿cómo es posible que lo que se considera centro de detención municipal cumpla con el personal necesario y las condiciones mínimas de infraestructura para garantizar condiciones favorables de reclusión y sobre todo para motivar la reinserción social de las personas? Veamos qué posibilidades hay de que las administraciones públicas municipales puedan cumplir con capacidades institucionales que son competencia de la administración pública estatal.

Gráfica 3. Cantidad de celdas para ejecutar arrestos (2010-2014)



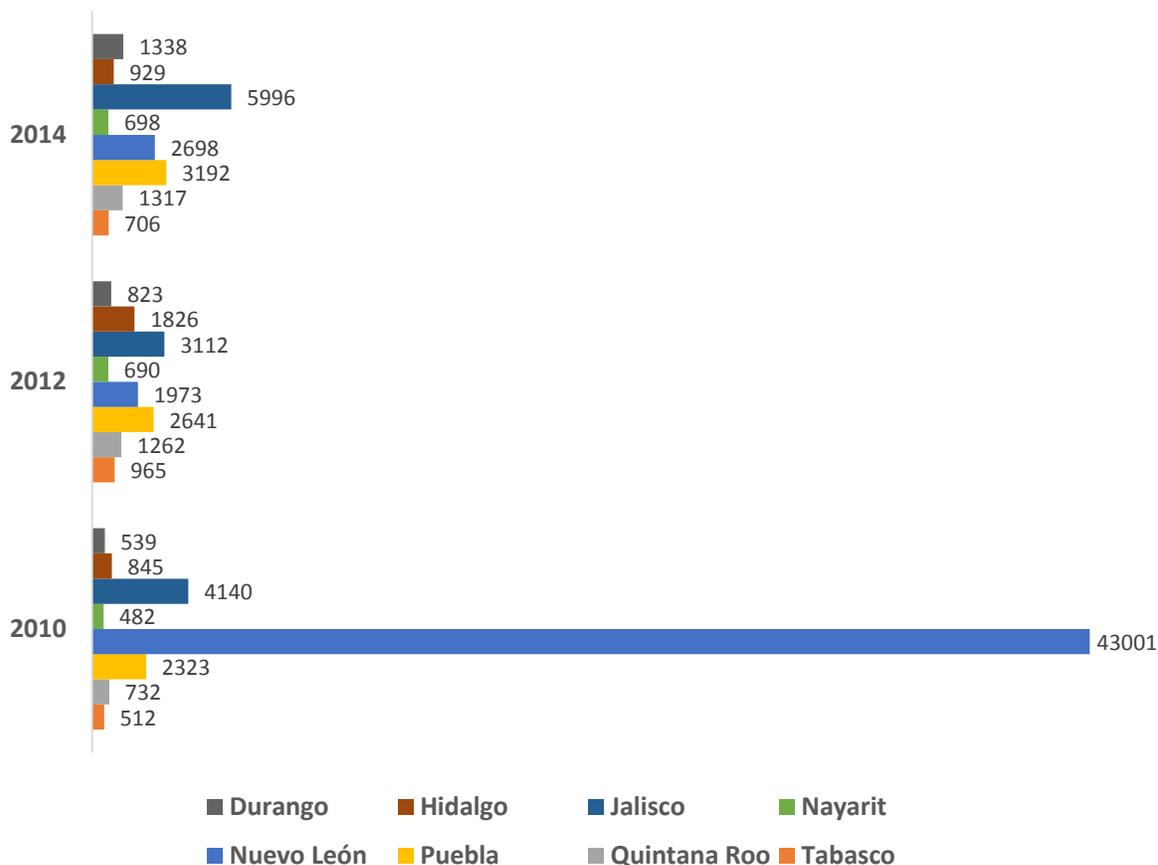
FUENTE: Elaboración propia a partir de los resultados CNGMD 2011, 2013 y 2015 (módulo 4).

Lo que se presenta en la gráfica 3, deja en claro que en cuanto a la cantidad de celdas los aumentos que registraron estas ocho entidades fue medido y discreto, en comparación por ejemplo con lo observado en las cifras nacionales, pues Oaxaca mantuvo una posición constante como la entidad que tenía mayor cantidad de celdas, lo que por supuesto responde a que es la entidad con la mayor cantidad de municipios a nivel nacional.

Es importante mencionar, que si bien el aumento en cuanto a la cantidad de celdas ha sido constante no se representan como una variable aislada lo que se pretende demostrar, lo cierto es que cuando se terminen de revisar los resultados en cuanto a infraestructura y posteriormente, ejercicio de la función, será posible realizar precisiones claras sobre lo que ha sucedido en materia de Justicia Municipal en las entidades que se están revisando.

En esa misma línea, la gráfica siguiente representa las cifras en cuanto a la capacidad instalada con la que han contado las ocho entidades:

Gráfica 4. Capacidad instalada de las celdas (2010-2014)



FUENTE: Elaboración propia a partir de los resultados CNGMD 2011, 2013 y 2015 (módulo 4).

Dentro de los resultados generales de las 6 entidades se presentan cifras interesantes, entre ellos destaca la estrepitosa caída en el porcentaje de la capacidad instalada (en las celdas para ejecutar arrestos) con la que contó el estado de Nuevo León en el año 2010 y la disminución que registró en el año 2014 (-94%). Destacando de lo anterior que en dicha entidad no disminuyó la cantidad de infracciones determinadas con arrestos, sino que aumentó 6% durante el mismo periodo.

Ejercicio de la función

Tabla 9. Representación porcentual de la cantidad de infracciones que se determinaron con arresto sobre la cantidad de infracciones de la entidad

Entidad	2010	2012	2014	10-14
Aguascalientes	49%	56%	13%	-37%
Baja California	26%	54%	39%	12%
Baja California Sur	45%	48%	31%	-13%
Campeche	62%	61%	66%	4%
Coahuila	29%	17%	24%	-5%
Colima	21%	24%	28%	8%
Chiapas	47%	50%	43%	-5%
Chihuahua	54%	62%	67%	13%
Durango	15%	8%	3%	-11%
Guanajuato	15%	40%	42%	28%
Guerrero	25%	16%	27%	2%
Hidalgo	36%	32%	37%	1%
Jalisco	36%	35%	37%	0%
México	47%	45%	52%	5%
Michoacán	22%	14%	38%	15%
Morelos	38%	39%	38%	-1%
Nayarit	26%	19%	13%	-14%
Nuevo León	50%	50%	53%	4%
Oaxaca	42%	42%	18%	-24%
Puebla	46%	49%	35%	-11%
Querétaro	41%	36%	49%	8%
Quintana Roo	35%	47%	42%	6%
San Luis Potosí	37%	39%	39%	2%
Sinaloa	40%	34%	38%	-2%
Sonora	65%	53%	42%	-23%
Tabasco	23%	52%	44%	22%
Tamaulipas	46%	48%	48%	2%
Tlaxcala	39%	18%	31%	-8%
Veracruz	40%	41%	35%	-6%
Yucatán	30%	35%	45%	15%
Zacatecas	31%	27%	22%	-8%

FUENTE: Elaboración propia a partir de los resultados CNGMD 2011, 2013 y 2015 (módulo 4).

Antes de revisar puntualmente las cifras ya se distinguen tres entidades Nayarit, Durango y Puebla, que representan una disminución importante en cuanto a la cantidad de infracciones determinadas con arresto cuando se comparan las cifras del año 2010 con las de 2014.

Es importante recordar que el ejercicio de la función nos va a remitir a revisar si se han tomado buenas decisiones en cuanto a la cantidad de personal con la que cuentan los centros de justicia municipal y el tipo de infraestructura que tienen para el desempeño de dicha función. En ese sentido, hay cifras que arrojarán inmediatamente alertas en cuanto a la valoración que se hace si es un hecho que existe una disminución considerable en la cantidad de infracciones determinadas con sanción y que una administración pública municipal invirtió durante el periodo en aumentar en más del 100% su capacidad instalada.

Tabla 10. Procedimientos iniciados de acuerdo con la cantidad de personal que había en los Centros de Detención Municipal

Entidad	Personal	Pers/CDM	Pro Ini
Durango	127	2.3	368.9
Hidalgo	489	5.2	78.0
Jalisco	1963	12.3	52.9
Nayarit	34	1.1	488.4
Nuevo León	424	8.0	288.0
Puebla	4647	19.0	13.2
Quintana Roo	163	12.5	405.5
Tabasco	93	4.4	304.6

FUENTE: Elaboración propia a partir de los resultados del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015.

3.3.2.- Resultados generales

CASO DURANGO

Durante el periodo de 2010 a 2014 las administraciones públicas municipales de Durango registraron un aumento de 59% en la cantidad de celdas para ejecutar arrestos y 148% en cuanto a la capacidad instalada con la que contaban las mismas, ello representa que, aunque se hayan construido pocas celdas, las que se crearon contaban con mayor capacidad para tener a un mayor número de personas en ellas.

Asimismo, registra un aumento considerable de la cantidad de infracciones que se determinaron, pues durante el periodo en mención aumentaron 172%. En ese sentido ¿cuál fue la cantidad de personal que atendió dichos asuntos?

Como fue posible observar en la gráfica 1, 2 y tabla 8 la entidad tuvo una disminución del 71% en cuanto a la cantidad de personal que desempeñaba funciones de Justicia Municipal. De acuerdo con los resultados del CNGMD en cada centro de justicia municipal habría en promedio dos personas en cada centro, lo que indudablemente no lograría solventar las funciones mínimas de los 55 centros de justicia que reportaron las administraciones públicas municipales.

Entonces, ¿para qué se crean más centros de justicia municipal si no cuentan con la cantidad suficiente de personal que desempeñe funciones en los mismos? Las administraciones públicas han invertido de manera sustancial en materia de infraestructura y las cifras reflejan una clara necesidad de personal, incluso sin tomar en cuenta que ha disminuido en 42% la cantidad de infracciones que se determinaron como sanción durante el periodo.

CASO HIDALGO

En el año 2014 las administraciones públicas municipales de Hidalgo reportaron contar con 94 centros de detención municipal y un total de 489 personas desempeñando funciones en los mismos, representando en promedio 5 personas por cada centro. Si retomamos el tipo de personal que hay en cada centro de justicia tenemos cinco diferentes, el juez cívico u oficial calificador, secretarios, personal médico, policías de apoyo al juez y personal administrativo de apoyo al juez, por lo tanto, estamos hablando de que en cada centro de justicia de las administraciones públicas municipales no hay más de uno de cada tipo para iniciar 38 125 procedimientos administrativos y determinar 33 734 con algún tipo de sanción.

Dichos centros registraron un aumento del 25% en la cantidad de celdas para ejecutar arrestos, 10% de la capacidad instalada y 12% en cuanto a la cantidad de infracciones que se determinaron con arresto, sin embargo, cerraron el periodo con una disminución de 53% en cuanto a la cantidad de personal 53%.

En general, por cada persona que trabajó en los centros de justicia de la entidad se debían atender al año 78 procedimientos administrativos iniciados, sin tomar en cuenta que dentro de ese personal se está contabilizando a los jueces, policías y personal médico que por supuesto no desempeñan esas funciones.

CASO JALISCO

En el año 2014 las administraciones públicas municipales de Jalisco registraron 103 902 procedimientos administrativos iniciados, en los cuales se incluían 114 118 presuntas infracciones cometidas por los 134 338 probables infractores.

Los resultados de dicha entidad refieren que la cantidad de celdas que se crearon durante el periodo fueron pocas, pero tenían una mayor superficie, por lo que aumentó su capacidad instalada en 45%. En lo que respecta a la cantidad de infracciones determinadas con arresto se registró una disminución del 34%, sin embargo, si se obtiene el porcentaje respecto a la cantidad de infracciones

determinadas es posible distinguir que el avance no fue mayor al 1%, lo que significa que en general la entidad se ha mantenido en una variante constante en cuanto a infraestructura y arrestos se refiere.

Ahora bien, cuál es el comportamiento de las cifras en cuanto a personal. Los 159 centros de justicia municipales contaron con 1 963 personas desempeñando funciones de justicia municipal, o sea, en promedio 12 personas en cada centro de justicia, por lo tanto, atendieron 53 procedimientos administrativos iniciados.

CASO NAYARIT

Con un total de 32 centros de justicia municipal, 34 personas desempeñando funciones, 132 celdas para ejecutar arrestos, 16 604 procedimientos administrativos iniciados, lo que da en promedio una persona en cada centro de justicia, la cual debe atender 488 de los procedimientos en un año. ¿Podría existir un juez que desempeñe las funciones de secretario, médico, policía y personal de apoyo administrativo al mismo tiempo? Esto no puede ser posible, cabe destacar que el municipio de Santiago Ixcuintla es el que tiene la mayor cantidad de personas desempeñando funciones, cuatro.

Refiriendo un incongruente aumento del 22% y 45% en la cantidad de celdas para ejecutar arrestos respectivamente, disminuyó también durante el periodo la cantidad de infracciones determinadas (-14%) y las que se determinaron con arresto, lo que genera la pregunta siguiente: ¿Cómo es posible que se haya invertido en más del 20% en infraestructura cuando tienen en promedio una persona en cada centro de justicia municipal?

La cantidad de personal disminuyó 67% durante el periodo que se revisa y en el año 2014 era verdaderamente impensable que una persona pudiera atender en promedio 488 procedimientos administrativos iniciados, lidiara con 23 224 probables infractores y estuviera al tanto de las 62 infracciones que se determinaron con arresto y que en promedio le correspondería atender.

Se invirtió en infraestructura, no en personal y al final podríamos cuestionar si dicha capacidad institucional no responde también a la disminución en la cantidad de infracciones determinadas (14%) y más allá, a la disminución del 58% de aquellas que se determinaron con arresto.

CASO NUEVO LEÓN

De las 8 entidades que se analizaron específicamente, Nuevo León fue la que contó con un promedio de 8 personas en cada centro de detención municipal, las cuales al año debían iniciar 288 procedimientos administrativos.

Por otro lado, durante el periodo registró una disminución del 50% en cuanto a la cantidad de personal que apoyaba las funciones de Justicia Municipal, -2% en celdas para ejecutar arrestos y -94% de la capacidad instalada.

CASO PUEBLA

El caso de Puebla a nivel nacional se distingue por aumentos sumamente representativos durante el periodo. En el año 2014 contó con 244 centros de detención municipal, lo que la posicionó entre las entidades analizadas como la que tuvo la mayor cantidad de éstos. Las administraciones públicas municipales de la entidad contaron en promedio con 19 personas por cada centro de detención municipal, asimismo dichas personas atiendan durante el año 19 procedimientos administrativos iniciados.

Ahora bien, en el caso de las cifras registradas durante el periodo se tiene que, el personal de la entidad aumentó en 245%, de la mano con la cantidad de infracciones que se determinaron (205%), asimismo se distingue un crecimiento no muy separado entre la cantidad de celdas para ejecutar arrestos y la capacidad instalada, pues sus cifras se ampliaron en 26% y 37% respectivamente. Lo que sin duda alguna se pueden asociar con el representativo incremento de la cantidad de infracciones que se determinaron con arresto como sanción (131%).

La situación de esta entidad en particular se distingue precisamente en cuanto a la cantidad de personal respecto del número de procedimientos administrativos iniciados que deben atender en promedio, se está frente a una institución demasiado robustecida y que seguramente está registrando fugas de dinero a través del rubro de servicios personales, donde precisamente llama la atención que el porcentaje más alto se haya registrado en el número de policías que apoyan la labor del juez, puesto que en 2008 las administraciones públicas municipales reportaron 1960 y para el año 2014 un total de 4 078 policías, por lo tanto se tuvo un aumento de 108%.

CASO QUINTANA ROO

El estado de Quintana Roo a partir de la revisión que se hizo, se ubicó como la segunda entidad con la mayor carga de trabajo para su personal, se observa que, en 2014 las administraciones públicas municipales contaban con 13 centros de detención municipal (prácticamente 1 por cada municipio), de los cuales en promedio tenía cada uno un aproximado de 12 personas, las cuales debían atender 406 procedimientos administrativos iniciados.

Ahora bien, durante el periodo revisado se distingue una disminución del 70% en la cantidad del personal paralelo a un extraño aumento del 80% en cuanto a la capacidad instalada, cifras que no fueron de la mano con el aumento del 11% sobre el número de infracciones que se determinaron como arrestos.

La prioridad de las administraciones públicas municipales del estado de Quintana Roo fue invertir en la capacidad instalada, sin embargo, las cifras no van de la mano con el aumento que se registró en cuanto a la cantidad de arrestos, pues éstos sólo aumentaron 31% durante el periodo, aunado a ello la considerable disminución de personal que es posible identificar.

CASO TABASCO

Las administraciones públicas municipales de Tabasco no han sido la excepción en cuanto a cifras negativas sobre la situación que guardan en materia de Justicia Municipal, pues de los 21 centros de detención con los que reportaron contar sólo tenían 5 médicos (ni siquiera 1 médico en cada centro) para ejemplificar, y en el caso de la cantidad total de personal que había, se podría decir que cuentan en promedio con 4 personas en cada centro, de las cuales cada una debió haber atendido 305 procedimientos administrativos iniciados.

La situación general durante el periodo no deja de ser negativa, disminuyó en 38% la cantidad de personal, pero no así en materia de infraestructura (algo parecido a lo que se revisaba en el caso de Quintana Roo). Ahora bien, una disyuntiva que se abordó con anterioridad era si precisamente las disminuciones que se reportan en cuanto a la cantidad de sanciones determinadas con arrestos dependen de la incapacidad institucional de atender (por ejemplo) a las personas que deben cumplir los arrestos administrativos que se determinaron.

3.4.- Labores de los ayuntamientos en materia de Justicia Municipal

Pero los cambios y aportaciones en la materia ¿competen únicamente a las administraciones públicas estatales y municipales como actores principales? La realidad es que es posible hacer más, a través de los ayuntamientos que existen en los municipios, dando seguimiento no sólo a otra sección de información estadística que presenta el CNGMD, sino a una de las funciones inherentes del titular del ejecutivo en los ámbitos locales, de los síndicos y regidores que participan en las comisiones, en este caso específicamente la de Justicia Municipal.

En ese sentido, por ayuntamiento se entiende un carácter de comunidad básica que se identifica como acción y resultado de juntar dos o más individuos para formar un grupo (IAPEM, 2017) y se integra por los siguientes funcionarios electos a través del voto directo:

- El Presidente Municipal.
- Síndico o síndicos, de acuerdo a lo establecido por las leyes orgánicas locales.
- Regidores, en el número que determinen las leyes orgánicas estatales. (Olmedo, 2017)

Asimismo, las comisiones son delegaciones formadas entre los miembros del Ayuntamiento para la atención de los asuntos municipales y cuando se desarrollan son encabezadas por regidores y síndicos.

Las comisiones del Ayuntamiento serán responsabilidad de estudiar, examinar y proponer a éste acuerdos, acciones o normas tendientes a mejorar la administración pública municipal, así como de vigilar y reportar al propio Ayuntamiento sobre los asuntos a su cargo y sobre el cumplimiento de las disposiciones y acuerdos que dicte el cabildo. Art. 66 (LOM, 1992).

Es en este momento en el que se distingue la relevancia de identificar con claridad las funciones que competen como tal al cabildo y aquellas que se ejecutan a través de la administración pública municipal, pues ésta debe disponer de un aparato administrativo dotado de recursos técnicos, humanos, financiero y materiales para hacer frente a la creciente demanda de obras, servicios públicos y asistencia social (IAPEM, 2017). Es aquí donde se circunscribe la importante labor del aparato administrativo, el mismo que va de la mano con el impulso de lo que se discute en los cabildos, lo que se denomina como iniciativas.

Las iniciativas consisten en proyectos de disposiciones normativas que se presentan en los cabildos desarrollados por los ayuntamientos para su tentativa discusión y aprobación, ello de acuerdo con lo que se determine durante la sesión. En general éstas consisten en proyectos de disposiciones normativas que pueden ser presentadas (por cualquier miembro del Ayuntamiento), se discuten y examinan durante las sesiones del Cabildo para determinar su relevancia en cuanto a resolver alguna necesidad o problemática que tenga el municipio en cuanto a determinado tema.

Ahora bien, de la mano con lo presentado anteriormente es posible conocer la evolución cuantitativa que han tenido las iniciativas en materia de justicia municipal en los cabildos de México, información que va del año 2010 a 2014:

Tabla 11. Comisiones e iniciativas presentadas en los ayuntamientos (2010-2014).

Entidad	2010					2012					2014				
	Com	Iniciativas				Com	Iniciativas				Com	Iniciativas			
		TT	Pres	Disc	Apro		TT	Pres	Disc	Apro		TT	Pres	Disc	Apro
Estados Unidos Mexicanos	826	2938	1014	988	936	1,267	3539	1280	1224	1035	900	2728	962	914	852
Aguascalientes	2	6	2	2	2	4	12	4	4	4	4	3	1	1	1
Baja California	0	0	0	0	0	3	4	2	0	2	0	15	5	5	5
Baja California Sur	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	1	0	0	0	0
Campeche	1	0	0	0	0	1	18	6	6	6	0	0	0	0	0
Coahuila de Zaragoza	3	33	11	11	11	1	3	1	1	1	19	63	21	21	21
Colima	2	0	0	0	0	2	8	3	3	2	3	0	0	0	0
Chiapas	86	15	5	5	5	28	64	22	21	21	31	140	48	46	46
Chihuahua	3	52	18	18	16	14	12	4	4	4	11	46	9	7	30
Durango	3	46	17	17	12	10	52	20	17	15	7	27	9	9	9
Guanajuato	12	24	8	8	8	13	15	5	5	5	9	26	9	9	8
Guerrero	56	42	15	15	12	12	19	7	6	6	16	49	21	14	14
Hidalgo	26	32	11	11	10	61	7	3	3	1	29	29	9	10	10
Jalisco	107	718	252	241	225	104	241	87	74	80	104	304	117	112	75
México	103	492	166	166	160	37	243	82	81	80	54	387	135	131	121
Michoacán de Ocampo	52	803	269	267	267	38	131	52	46	33	122	101	34	34	33
Morelos	12	51	17	17	17	9	57	19	19	19	18	63	21	21	21
Nayarit	0	0	0	0	0	1	2	1	1	0	0	3	1	1	1
Nuevo León	37	109	37	37	35	6	97	34	34	29	6	18	6	6	6
Oaxaca	98	46	20	16	10	580	1852	674	662	516	133	310	117	106	87
Puebla	25	114	43	36	35	164	287	99	98	90	132	587	205	198	184
Querétaro	40	3	1	1	1	0	0	0	0	0	0	6	2	2	2
Quintana Roo	1	3	1	1	1	0	20	7	6	7	1	5	2	2	1
San Luis Potosí	52	57	19	19	19	23	34	19	8	7	25	57	19	19	19
Sinaloa	2	0	0	0	0	3	0	0	0	0	13	0	0	0	0
Sonora	10	90	31	30	29	7	7	3	2	2	2	26	10	8	8
Tabasco	0	9	3	3	3	1	21	7	7	7	5	93	31	31	31
Tamaulipas	2	46	16	16	14	2	21	7	7	7	4	47	16	16	15
Tlaxcala	5	17	6	6	5	9	63	25	24	14	13	52	18	17	17
Veracruz de Ignacio de la Llave	55	47	17	16	14	115	175	62	60	53	114	173	59	57	57
Yucatán	26	42	15	15	12	7	57	19	19	19	11	46	18	12	16
Zacatecas	5	41	14	14	13	10	17	6	6	5	13	52	19	19	14

FUENTE: Elaboración propia a partir de los resultados del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales.

Apro: Aprobadas, Com: Comisiones, Disc: Discutidas, Pres: Presentadas y TT: Total.

Después de revisar cada uno de los casos, es importante destacar la labor que tienen primero, los titulares de cada una de las instituciones para realizar una valoración de la situación a la que se enfrentan (en este caso en materia de Justicia Municipal), cualquiera que sea.

Impulsar iniciativas en los cabildos municipales para que éstas sean valoradas y la toma de decisiones que vaya de la mano con información estadística que describa desde una perspectiva objetiva el contexto, será importante para no invertir ciegamente los pocos recursos que se tienen en infraestructura cuando claramente lo que necesitas es enfocar ese recurso en mayor personal, o en otra circunstancia contraponer el aumento que se tienen en cuanto a las sanciones que se determinan como arrestos respecto de la cantidad de cedas que tienes para ejecutar arrestos y no sólo ello, sino también con los insumos que deben tener los centros de justicia para cumplir sus objetivos.

4.- Conclusiones

Cuando nos remitimos al llamado que realiza la CNDH a los estados y municipios se deja entrever la situación jurídica de dependencia que se coloca en brazos de los titulares de las instituciones públicas del ámbito local, así como la relevancia de que las instituciones de los tres órdenes de gobierno trabajen coordinadamente para lograr el cumplimiento constitucional que se demanda en cualquier materia.

Es precisamente en ese olvido en el que se circunscribe la relevancia que tiene la Justicia Municipal en nuestro país, así como las cargas legales que ello implicará en el corto plazo, pues no se puede dejar de lado el efecto negativo que se genere en el ámbito municipal invariablemente permeará al ámbito estatal, en el caso del sistema penitenciario.

Hoy en día el gobierno en general cuenta con la información necesaria para tomar decisiones, y quizás es más de lo que podría esperar. Se han creado pequeños órganos encargados de generar información estadística para seguir apoyando la toma de decisiones y no se ha buscado el fortalecimiento de la institución que cuenta con autonomía reconocida constitucionalmente (a nivel mundial el INEGI es de las pocas instituciones estadísticas que cuentan con autonomía). Es por ello que la crítica se dirige a un llamado de atención para fortalecer mecanismos de homologación que permitan que las instituciones encargadas de generar información estadística trabajen en conjunto y no por separado.

Demostrar que las instituciones en un esfuerzo importante, están logrando trabajar conjuntamente en favor de acciones que beneficien a la sociedad remite al conocimiento de que el objetivo común entre ellas, también es el bienestar de la población en general. Es el mismo trabajo coordinado del que no se debe carecer en el ámbito local, por ello en la medida de lo posible la vinculación de los procesos y su fortalecimiento entre las instituciones que se encargan de salvaguardar la seguridad, procurarla e impartir justicia en el ámbito de sus competencias.

Ahora bien, se debe reconocer que, cuando la administración pública estatal delega una responsabilidad establecida constitucionalmente como parte del ámbito estatal a los municipios, se ve superada la capacidad institucional de atender dichas demandas, es evidente la debilidad institucional que se anida en el ámbito municipal, que no cuenta en primer lugar con la infraestructura necesaria para poder soportar la carga institucional que las administraciones públicas estatales le delegaban, pero todavía más preocupante, constitucionalmente está establecida dicha responsabilidad a los estados (si bien con sus excepciones, es imprescindible pensar en 71 casos de excepción).

Es menester recalcar que el presente trabajo se concentró en un tema delicado, pero sumamente significativo, el cual no sólo analiza desde una perspectiva objetiva qué es lo que sucede en las administraciones públicas estatales en cuanto a Justicia Municipal se refiere, sino el grave problema de delegar que se vive, por ello es necesario instar a un trabajo institucional coordinado que permita una toma de decisiones estratégicas y de alto impacto, decisiones que se tomen a partir de esfuerzos conjuntos que permitan tener tres grandes perspectivas, por un lado la respuesta del gobierno a través de proyectos estadísticos como los censos, por otro lado lo que tiene que decir la población de la calidad de los servicios que se ofrecen y finalmente la importante labor que durante los últimos años han realizado organismos autónomos como la CNDH en la búsqueda de un equilibrio entre la dinámica que se desarrolla en el día a día entre el gobierno y la población que delega ininterrumpidamente una plena confianza en el cumplimiento del bienestar general.

Para lograr los fines que se ha propuesto el Estado mexicano, sólo se requiere tomar en consideración los diagnósticos realizados, tanto por las entidades gubernamentales encargadas de su elaboración como por las organizaciones no gubernamentales y las instituciones de educación superior (Flores, 2014).

Entonces, cuando logremos comprender (todavía más allá), aceptar que la estadística no se trata simplemente de números, sino que **es una herramienta trascendental que puede apoyar cambios concretos y reales**, es ese momento en el que reconoceremos que la administración pública como ciencia (dentro de la teoría) y como órgano administrativo (dentro de la práctica) en conjunto debe dignificar un servicio público en favor de la población, a servidores públicos con vocación de atender y resolver lo que se demanda, pero sobre todo reconocer al margen del contexto cambiante que no se está frente a una ciencia o a un órgano, más bien frente a lo que muchos administradores públicos asumen, el honor de servir.

Como política pública, el bienestar fue definido como aquello que tiene como objetivo el desarrollo de programas tendientes a procurar a todos los habitantes del país el conjunto de bienes y servicios que cada persona necesita para gozar de una calidad de vida digna que lo lleve a un estado de satisfacción (Flores, 2014).

Al final debe quedar claro y comprensiblemente que la toma de decisiones si bien no se ciñe únicamente a las cifras estadísticas y los indicadores que a partir de éstas se puedan crear para medir el impacto de una política pública, es imprescindible no pensar en las variables externas que tienen un impacto directo en la conducta en contra de la norma que pueda tener un individuo.

Por lo tanto, Flores menciona que en cuanto a la violencia de Estado basada en una idea de castigo, coacción y control, la delincuencia organizada (y no organizada) ha respondido, en cambio, con otro tanto de violencia (Flores, 2014), lo cual debe cambiar. Como se presentaba en los resultados analizados por cada entidad, se está dando prioridad a la creación de más cárceles y al aumento de la capacidad instalada de las mismas, dando como mensaje el nulo temor del estado para determinar sanciones con arrestos, mientras tanto las cifras demuestran que en cada centro no se podría contar con la cantidad mínima de personal para atender las necesidades básicas de las personas que se encuentren cumpliendo penas.

Ahora bien, el tema preocupante no queda simplemente ahí, una posibilidad al considerable aumento en cuanto a la cantidad de celdas para ejecutar arrestos y aumentar la capacidad instalada de las mismas, puede atender a querer convertir los centros de justicia en cárceles municipales que cumplan funciones que le corresponden a la entidad.

El día 15 de agosto del año 2017 el periódico “La Jornada” publicó: *Inhumanas, 70% de las cárceles municipales de Yucatán: Codhey* (Inhumanas, 70% de las cárceles municipales de Yucatán: Codhey, 2017) en la que se describen las condiciones en las que las personas que cumplen arrestos administrativos deben cumplir las sanciones, la nota es un reflejo claro de lo que se presentaba con los resultados del CNGMD dentro del análisis histórico y cómo es que las administraciones públicas municipales están descuidando el tema. Asimismo, es importante destacar la labor que realizan organismos autónomos de las entidades (en este caso la Comisión Nacional de Derechos Humanos del Estado de Yucatán), pues a partir de las visitas que realizan les resulta posible evidenciar lo que realmente sucede en los Centros de Detención Municipal.

De acuerdo con los resultados del CNGMD, las administraciones públicas municipales de Yucatán reportaron la existencia de 182 Centros de Detención Municipal, 381 personas apoyando las funciones de Justicia Municipal (en promedio 2 personas por cada centro), de los cuales 56.4% fueron policías, 30.4% jueces cívicos u oficiales calificadores, 10.8% secretarios y 2.4% personal médico (la cifra absoluta de personal médico fue de 9 personas para los 182 Centros de Detención), por lo que se distingue a partir de los resultados estadísticos que evidentemente hay una carencia extrema en cuanto al personal médico, por sólo mencionar una variable de las que se presentan en la noticia.

Es así que, precisamente con el ejemplo de la noticia se demuestra que el uso de información estadística nos acerca a la objetividad que se debería lograr en la toma de decisiones, a la realidad que debe analizar, al gasto real que se debería ejercer, a la cantidad de personal que mínimamente debería tener cada centro de justicia municipal, a la cantidad de asuntos que en promedio debería

atender el personal que apoya las funciones de Justicia Municipal, el uso de información estadística para la toma de decisiones permite que dejemos de usar el “debería”.

Referencias

Bibliografía:

Baena, G. (2014). Seguridad Pública vs. Seguridad Humana: Enfoques históricos. En E. Uribe, & A. Flores, *Seguridad Pública y Justicia Penal* (págs. 23-44). Ciudad de México: NOVUM.

Bustamante, J. (2014). El desarrollo humano y los cimientos estructurales de políticas públicas en materia de seguridad. En E. Uribe, & A. Flores, *Seguridad Pública y Justicia Penal* (págs. 45-67). Ciudad de México: NOVUM.

Carbonell, M. (2014). *Leyes y Códigos de México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Porrúa.

Uribe, Enrique y María de Lourdes González. (2014). Derecho humano: cimiento de las políticas públicas en materia de seguridad. En E. Uribe, & A. Flores, *Seguridad Pública y Justicia Penal* (págs. 45-67). Ciudad de México: NOVUM.

IAPEM. (2003). *Manual básico para la administración pública municipal*. México.

Montes de Oca, J. (2001). *Calidad total para la modernización institucional de la administración pública*. IAPEM, 89-109.

Rousseau, J. J. (2016). *El contrato social*. México: Editores mexicanos unidos S.A.

Uribe, E., & González, M. (2014). Desarrollo humano: cimiento de las políticas públicas. En E. Uribe, & A. Flores, *Seguridad Pública y Justicia Penal* (págs. 113-132). Ciudad de México: NOVUM.

Mesografía:

Aguilar, L. (2013). *El gobierno del gobierno*. México: INAP. Obtenido de <http://bit.ly/2tKLJeB>

Bodino, J. (1997). *Los seis libros de la república*. Madrid: Técnos. Obtenido de <http://bit.ly/2sGBvXk>

Bonnin, C.-J. (1982). *Principios de la Administración Pública*. Revista electrónica Encrucijada, 480-500. Obtenido de <http://bit.ly/2sRvH2y>

Castelazo, J. (2007). *Administración pública: una visión de Estado*. México: INAP. Obtenido de <http://bit.ly/2dp4tH8>

CNDH. (2016). Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Obtenido de <http://bit.ly/2tKCTHx>

CNDH. (2016). Recomendación General no. 28 sobre reclusión irregular en las cárceles municipales y distritales de la República Mexicana. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

CNDH. (2017). Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Obtenido de <http://www.cndh.org.mx/Funciones>

Colmeiro, M. (1982). *De la ciencia administrativa*. Revista electrónica Encrucijada, 173-191. Obtenido de <http://bit.ly/2sbN3p4>

_____. (2017). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Obtenido de Cámara de Diputados: <http://bit.ly/2mKDwHf>

De la Rosa, L. (1982). *Sobre la administración pública de México y sus medios para mejorarla*. Revista electrónica Encrucijada, 11-133. Obtenido de <http://bit.ly/2tL1eDw>

_____. (2016). Diario Oficial de la Federación. Obtenido de Secretaría de Gobernación: <http://bit.ly/2elkVdU>

Engels, F. (1884). *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*. Obtenido de <http://bit.ly/260Bik4>

INEGI. (2008). *Antecedentes de la Estadística en México*. Obtenido de <http://bit.ly/2tb1GNF>

INEGI. (2009). Encuesta Nacional de Gobierno 2009 - Seguridad Pública y Justicia Municipal (ENGSPJM). Obtenido de Instituto Nacional de Geografía y Estadística: <http://bit.ly/2tb1ONH>

INEGI. (2011). Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2011. Obtenido de Instituto Nacional de Geografía y Estadística: <http://bit.ly/2u5flma>

INEGI. (2013). Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2013. Obtenido de Instituto Nacional de Geografía y Estadística: <http://bit.ly/2t74bjM>

INEGI. (2015). Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015. Obtenido de Instituto Nacional de Geografía y Estadística: <http://bit.ly/2lejkcN>

INEGI. (2015). Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015 Memoria de Actividades. Obtenido de <http://bit.ly/2uisNUM>

INEGI. (2017). Censos Nacionales de Gobierno. Obtenido de <http://bit.ly/2fmX69R>

INEGI. (2017). INEGI. Obtenido de INEGI: <http://bit.ly/1Rp9roe>

INEGI. (2017). Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Obtenido de <http://bit.ly/2vZejwR>

Kelsen, H. (1978). *¿Qué es la justicia?* Obtenido de <http://bit.ly/2rS45t1>

Kelsen, H. (1988). *Teoría General del Estado*. México: UNAM. Obtenido de <http://bit.ly/2tala3Z>

Lagi, S. (2015). *Territorio y pueblo en Hans Kelsen*. Res pública, 163-166. Obtenido de Res pública: <http://bit.ly/2tb3dDX>

_____. (1992). *Ley Orgánica Municipal del Estado de México*. Obtenido de <http://bit.ly/2vAkqGR>

Marino, D. (2013). La justicia municipal en el México decimonónico. Obtenido de <http://bit.ly/2sc9Cd3>

Martínez, P. (s.f.). *El municipio, la ciudad y el urbanismo*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Obtenido de Jurídicas UNAM: <http://bit.ly/2u53STX>

Olmedo, R. (2017). Dr. Raúl Olmedo. Obtenido de <http://bit.ly/2wMDBfp>

Ortiz, M. (1982). *Idea general de la administración y el derecho administrativo*. Revista electrónica Encrucijada, 121-133. Obtenido de <http://bit.ly/2sH7QUO>

_____. (2017). Diccionario de la Lengua Española. Obtenido de Real Academia Española: <http://dle.rae.es/?id=8DvFfDI>

_____. (2017). Diccionario de la Lengua Española. Obtenido de Real Academia Española: <http://dle.rae.es/?id=TSMclLh>

_____. (2017). Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. Obtenido de <http://dle.rae.es/?id=TSMclLh>

Rawls, J. (1995). *Teoría de la Justicia*. Estados Unidos, Harvard University. Obtenido de <http://bit.ly/1PQ7IK9>

Weber, M. (1979). *El político y el científico*. Madrid: Alianza. Obtenido de <http://bit.ly/1oNpHA4>

Hemerografía:

_____. (2017, Agosto), Inhumanas, 70% de las cárceles municipales de Yucatán: Codhey. *La Jornada*, pág. 25.

Anexo

Encuesta Nacional de Gobierno 2009 - Seguridad Pública y Justicia Municipal (ENGSPJM)

Sección I: Gobierno

- Ayuntamiento
- Administración municipal y recursos
- Marco regulatorio municipal

Sección II: Seguridad pública

- Seguridad pública

Sección III: Justicia

- Justicia municipal en seguridad pública

Sección IV: Desarrollo social

- Perfil del presidente municipal, usos y costumbres, y asociación intergubernamental
- Recursos financieros
- Servicios municipales
- Programas sociales
- Participación ciudadana
- Protección civil

Sección V: Medio ambiente

- Prestadores de los servicios de agua, alcantarillado y saneamiento
- Residuos sólidos urbanos

Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2011

Módulo 1 Ayuntamiento

- Integración
- Integrantes
- Comisiones
- Actividades

Módulo 2 Administración Pública Municipal o Delegacional

- Estructura organizacional
- Recursos humanos
- Recursos presupuestales
- Recursos materiales
- Gobierno electrónico
- Trámites y servicios
- Ejercicio de funciones específicas
- Transparencia y anticorrupción
- Participación ciudadana
- Marco regulatorio

Módulo 3 Seguridad Pública

- Ejercicio de la función
- Recursos humanos
- Infraestructura

Módulo 4 Justicia Municipal

- Ejercicio de la función
- Recursos humanos
- Infraestructura

Módulo 5 Agua Potable y Saneamiento

- Identificación de los prestadores y servicios de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales
- Captación
- Potabilización
- Distribución
- Alcantarillado y vertido
- Tratamiento de aguas residuales municipales
- Administración municipal del servicio de agua potable (red pública)
- Programas y reglamentos orientados a la gestión sustentable de los servicios de agua potable (red pública) y saneamiento
- Participación ciudadana y difusión de la información

Módulo 6 Residuos Sólidos Urbanos

- Identificación de los prestadores y servicios de manejo de residuos sólidos urbanos proporcionados en el Municipio o Delegación
- Recolección de residuos sólidos urbanos
- Tratamiento de residuos sólidos urbanos
- Disposición final
- Estudios sobre generación y composición de los residuos sólidos urbanos
- Programas y reglamentos orientados a la gestión integral de residuos sólidos urbanos
- Participación ciudadana y difusión de la información
- Capacidad instalada

Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2013

Módulo 1 Ayuntamiento

- Sección I: Integración del Ayuntamiento
- Sección II: Integrantes del Ayuntamiento
- Sección III: Comisiones del Ayuntamiento
- Sección IV: Actividades del Ayuntamiento

Módulo 2 Administración Pública Municipal o Delegacional

- Sección I: Estructura organizacional de la Administración Pública Municipal o Delegacional
- Sección II: Recursos humanos
- Sección III: Recursos presupuestales
- Sección IV: Recursos materiales
- Sección V: Gobierno electrónico
- Sección VI: Trámites y servicios
- Sección VII: Ejercicio de funciones Específicas
- Sección VIII: Transparencia, Control Interno y Anticorrupción
- Sección IX: Participación Ciudadana
- Sección X: Marco Regulatorio

Módulo 3 Seguridad Pública

- Sección I: Ejercicio de la función
- Sección II: Recursos humanos
- Sección III: Infraestructura

Módulo 4 Justicia Municipal

- Sección I: Ejercicio de la función
- Sección II: Recursos humanos
- Sección III: Infraestructura

Módulo 5 Agua Potable y Saneamiento

- Sección I: Identificación de los prestadores y servicios de agua potable (red pública), alcantarillado y tratamiento de aguas residuales proporcionados en el Municipio o Delegación
- Sección II: Captación
- Sección III: Potabilización
- Sección IV: Distribución
- Sección V: Alcantarillado y vertido
- Sección VI: Tratamiento de aguas residuales municipales
- Sección VII: Administración municipal del servicio de agua potable (red pública)
- Sección VIII: Programas locales orientados a la gestión sustentable de los servicios de agua potable (red pública) y saneamiento
- Sección IX: Participación ciudadana y difusión de la información

Módulo 6 Residuos Sólidos Urbanos

- Sección I: Identificación de los prestadores y servicios de manejo de residuos sólidos urbanos proporcionados en el Municipio o Delegación
- Sección II: Recolección de residuos sólidos urbanos
- Sección III: Tratamiento de residuos sólidos urbanos
- Sección IV: Disposición final
- Sección V: Estudios sobre generación y composición de los residuos sólidos urbanos
- Sección VI: Programas y reglamentos orientados a la gestión integral de residuos sólidos urbanos
- Sección VII: Participación ciudadana y difusión de la información

Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015

Módulo 1 Ayuntamiento

- Sección I: Integración del Ayuntamiento.
- Sección II: Integrantes del Ayuntamiento.
- Sección III. Personal de apoyo de los Síndicos y Regidores.
- Sección IV. Comisiones del Ayuntamiento.
- Sección V. Actividades del Ayuntamiento.

Módulo 2 Administración Pública Municipal o Delegacional

- Sección I: Estructura organizacional y ejercicio de la función de gobierno.
- Sección II: Trámites y servicios.
- Sección III. Protección civil.
- Sección IV. Catastro Municipal y cobro Predial.
- Sección V. Servicios Públicos.
- Sección VI. Transparencia.
- Sección VII. Control interno y anticorrupción.
- Sección VIII. Participación ciudadana.
- Sección IX. Marco Regulatorio.

Módulo 3 Seguridad Pública

- Sección I: Infraestructura para seguridad pública.
- Sección II: Información estadística sobre la función de seguridad pública.
- Sección III: Ejercicio de funciones específicas de seguridad pública.
- Sección IV: Recursos humanos.
- Sección V: Ejercicio de la función de seguridad pública municipal.

Módulo 4 Justicia Municipal

- Sección I: Recursos humanos.
- Sección II: Infraestructura.
- Sección III: Ejercicio de la función.

Módulo 5 Agua Potable y Saneamiento

- Sección I: Identificación de los prestadores y servicios de agua potable (red pública), alcantarillado y tratamiento de aguas residuales proporcionados en el Municipio o Delegación.
- Sección II: Captación.
- Sección III: Servicio de agua potable de la red pública en el Municipio o Delegación.
- Sección IV: Captación de agua para abastecimiento público.
- Sección V: Plantas de potabilización.
- Sección VI: Administración del servicio de agua de la red pública.
- Sección VII: Drenaje y alcantarillado.
- Sección VIII: Tratamiento de aguas residuales.
- Sección IX: Aguas residuales sin tratamiento.
- Sección X: Programas orientados a la gestión sustentable del servicio de agua potable de la red pública.
- Sección XI: Difusión de información sobre la gestión del servicio de agua y participación ciudadana.

Módulo 6 Residuos Sólidos Urbanos

- Sección I: Recolección de residuos sólidos urbanos.
- Sección II: Tratamiento de los residuos.
- Sección III: Disposición final de los residuos sólidos urbanos.
- Sección IV: Estudios sobre la generación y composición de los residuos sólidos urbanos.
- Sección V: Programas orientados a la gestión integral de residuos sólidos urbanos.
- Sección VI: Participación ciudadana en la gestión de los residuos sólidos urbanos.