

Seis prioridades y consensos para fortalecer la seguridad pública

EFRÉN ARELLANO TREJO

Este ensayo presenta un breve panorama de seis temas que, en función de lo expresado por partidos políticos, legisladores y organizaciones de la sociedad civil, resultan prioritarios para fortalecer a las instituciones de seguridad pública. También ofrece una descripción de la dimensión de la inseguridad en México, los factores que la originan y las reformas realizadas durante la pasada legislatura.

Demanda ciudadana de seguridad

¿Qué tan grave es el problema de la inseguridad pública en México? Desde los años ochenta se inició en el país un crecimiento muy pronunciado de la delincuencia. La población que delinquía se duplicó, al pasar de 0.11 por ciento al inicio de esa década, a 0.2 en 1995. Por otra parte, entre 1991 y 2004 las denuncias presentadas ante las procuradurías locales pasaron de 809 mil a 1.5 millones; es decir, crecieron en 85 por ciento.¹

Hoy en día, los estudios de opinión pública coinciden en señalar que la inseguridad es el problema más importante para los ciudadanos. El Cuadro 1 muestra el estudio más reciente de Consulta Mitofsky sobre este tema. A nivel nacional, la inseguridad y/o la delincuencia es el problema principal del país para una cuarta parte de la población. Para el caso de la ciudad de México, ésta apreciación es compartida por casi la mitad de sus habitantes.

¿Que factores explican el crecimiento de la delincuencia? Estudios nacionales e internacionales han destacado dos tipos de factores: el deterioro de

Cuadro 1
Principal problema del país en México, según región

	Nacional	Norte	Centro	Sur	Ciudad de México
Inseguridad/delincuencia	26.4	23.0	20.7	25.5	46.0
Desempleo	22.1	34.1	22.3	12.8	11.3
Crisis económica	20.0	11.9	21.9	28.0	21.4
Pobreza	11.9	11.7	12.9	19.4	6.3
Corrupción	5.5	3.7	6.2	8.0	4.8

Fuente: Consulta Mitofsky, *Boletín Semanal de Consulta*, núm. 153, noviembre de 2005.

¹ Véase Efrén Arellano Trejo, "Los desafíos de la delincuencia en México. Incidencia delictiva y su impacto en la opinión pública", en *Boletín*, núm. 6, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, abril de 2005, pp. 6-7.

la economía y el crecimiento y diversificación de la delincuencia, en particular de la delincuencia organizada. Entre los primeros se encuentran la falta de crecimiento económico y de empleo, lo cual genera incrementos en la pobreza y la desigualdad.²

Para el caso de México, la caída del PIB *per cápita* durante el periodo 1981-2000 parece corroborar esta aseveración. Durante los años de la mayor escalada delictiva, 1989-1996, el porcentaje de la población en situación de pobreza se incrementó de 48 a 52 por ciento; en tanto que la indigencia se incrementó de 18 a 21 por ciento. La tasa de desempleo abierto en las ciudades pasó de 2.5 a 5.5.³

² Un trabajo que muestra diversos estudios auspiciados por el Banco Mundial es Pablo Fajnzylber, Daniel Lederman y Norman Loayza (coords.), *Crimen y violencia en América Latina*, Banco Mundial, Alfaomega, Colombia, 2001, 252 pp. Para el caso de México puede consultarse a Pedro José Peñaloza, “La seguridad pública: más allá de policías y ladrones”, en Pedro José Peñaloza y Mario A. Garza Salinas (coords.), *Los desafíos de la seguridad pública en México*, Universidad Iberoamericana/UNAM/PGR, México, 2002, p. 87. Esta relación entre deterioro económico y delincuencia fue parte del diagnóstico utilizado para la elaboración del “Programa Nacional de Seguridad”, Poder Ejecutivo Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de enero de 2003, primera sección, pp. 1-51.

³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Aguilar, Argentina, 2004, compendio estadístico, p. 127. Como *pobreza* se entiende al ingreso insuficiente para adquirir alimen-

Además de los problemas económicos, según los especialistas, el incremento de la inseguridad también se explica por la presencia de una delincuencia cada vez mejor equipada y preparada y el deterioro de los cuerpos policíacos. El crecimiento de las bandas de narcotraficantes nacionales, que reemplazaron a las colombianas en los años ochenta, es un fenómeno que marca el inicio de esta tendencia. Los recursos de estas mafias, la capacidad de movilización transnacional y de infiltración sobre la policía, explican el surgimiento, corrupción y desaparición de corporaciones creadas para combatirlos, como la Dirección Federal de Seguridad en los años ochenta, o del Instituto Nacional de Combate a las Drogas a mediados de los noventa.⁴

A lo anterior habría que añadir lo que Lucía Dammert llama la “democratización del crimen”, que se refiere a la capacidad de pequeñas bandas para comprar armas e intercambiar bienes en el mercado transnacional. Esto explica la proliferación de grupos dedicados al robo de autos, secuestro, trata de personas y al tráfico de contrabando y/o mercancías robadas, entre otros ilícitos.⁵

tos y cubrir otras necesidades básicas; se entiende como “indigencia” al ingreso insuficiente respecto a alimentos únicamente.

⁴ Intervención de Jorge Chabat en el seminario “Seguridad ciudadana”, Querétaro, Qro., 11 de agosto de 2006.

⁵ Intervención de Lucía Dammert en el seminario “Seguridad ciudadana”, *ibidem supra*.

Para el combate de la delincuencia común, aquella que afecta a la gran mayoría de los ciudadanos, el sistema de justicia no tiene la capacidad para prevenir, perseguir y castigar a los delincuentes. De acuerdo con diversos estudios, la probabilidad de que un delincuente sea castigado por un ilícito es de entre 2 y 17 por ciento, según la entidad federativa en que ocurra y la gravedad del mismo.⁶

En México la evaluación y confianza que tienen los ciudadanos hacia la policía y el desempeño de los sistemas de impartición de justicia son más bajas incluso que en el promedio de América Latina (una de las regiones con los mayores índices de delincuencia e impunidad).

Un estudio elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo mostró que en promedio, en esta región, 49 por ciento de aquellos que tuvieron necesidad de recurrir al sistema de impartición de justicia desistieron porque encontraron barreras de acceso y otro 11 por ciento lo hizo porque no tuvieron confianza en las autoridades; además, 33 por ciento consideró que las autoridades no actuaron ni justa ni rápidamente.

Para México, en estos tres rubros, las cifras respectivas fueron 59, 19 y 49 por ciento. Es decir, la evaluación de los mexicanos sobre sus autoridades es más baja en un rango de entre 7 y 16 puntos.⁷

Una nueva institucionalidad

¿Cuáles son las principales políticas públicas puestas en marcha para enfrentar la delincuencia? La creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) en 1994 significó el inicio de un nuevo modelo y una nueva institucionalidad para la prevención y combate a la delincuencia. Para su creación fue necesario adicionar un párrafo al artículo

⁶ Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, *Violencia e impunidad en México*, www.icesi.org.mx, fecha de consulta: agosto de 2006, y Fernando Tenorio Tagle, "Los escenarios del orden en la condición posmoderna", en *Este país*, noviembre de 2003, p. 6.

⁷ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *La democracia en América Latina...*, *op. cit.*, pp. 120-136 y compendio estadístico.

73 constitucional, con el cual el Congreso quedó facultado para expedir leyes que establecieran las bases de coordinación entre la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios en materia de seguridad pública; así como para organizar el funcionamiento, ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal.⁸

Esta reforma constitucional, tal como lo señaló la iniciativa que le dio origen, se proponía combatir con nuevos instrumentos la corrupción de los cuerpos policiacos, la cual era identificada como una de las principales causas de la ineficiencia del Estado en su lucha contra la delincuencia; así como crear instrumentos y órganos plenamente facultados para llevar a cabo un nuevo nivel de coordinación entre los tres órdenes de gobierno.⁹

Más adelante se publicó la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del SNSP, la cual definió a la seguridad pública como una función a cargo del Estado que "tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos". El artículo 10 de esta ley define las materias que son susceptibles de coordinación, a saber:

- I. Procedimientos e instrumentos de formación, reglas de ingreso, permanencia, promoción y retiro de los miembros de las instituciones policiales.
- II. Sistemas disciplinarios, así como de estímulos y recompensas.
- III. Organización, administración, operación y modernización tecnológica de las instituciones de seguridad pública.

⁸ Véase Mayolo Medina Linares, "Sistema Nacional de Seguridad Pública", en Sergio García Ramírez y Leticia A. Vargas (coords.), *Las reformas penales de los últimos años en México (1995-2000)*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2001, pp. 175-181. También puede consultarse Gabriela C. Pérez García, "Diagnóstico sobre la seguridad pública en México", Fundar, Centro de Análisis e Investigación, disponible en www.fundar.org.mx.

⁹ Una descripción más amplia de estos temas puede encontrarse en Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Política y gestión", en *Seguridad Pública* [Actualización: 28 de agosto de 2006], en www.diputados.gob.mx/cesop/.

IV. Las propuestas de aplicación de recursos para la seguridad pública, incluido el financiamiento conjunto.

V. Suministro, intercambio y sistematización de todo tipo de información sobre seguridad pública.

VI. Acciones policiales conjuntas, en los términos del artículo 5o. de esta ley.

VII. Regulación y control de los servicios privados de seguridad y otros auxiliares.

VIII. Relaciones con la comunidad y fomento de la cultura de prevención de infracciones y delitos.¹⁰

El SNSP es coordinado por un Consejo Nacional, el cual es presidido por el Secretario de Seguridad Pública e integrado por los gobernadores de los estados y el Jefe de Gobierno del D.F. Cuenta con dos grandes instrumentos: la carrera policial, con la cual se busca homologar los sistemas de selección, capacitación, promoción y castigo de los cuerpos policiacos; y, como segundo instrumento, el Sistema de Información Nacional sobre Seguridad Pública, el cual se integra a su vez de cinco bases de datos con información sobre personal de seguridad pública, armamento utilizado por dicho personal, estadísticas sobre delincuencias, delitos y sentencias, datos sobre los presuntos delinquentes y un servicio para la localización de bienes y personas.¹¹

Junto con las reformas legales que dieron pie a la creación del SNSP, también se realizaron reformas al Poder Judicial, a la Procuraduría General de la República y al Ministerio Público (MP). Entre otras cosas, en 1994 fue creada la carrera judicial, con lo cual jueces y magistrados son nombrados o removidos con base en su capacidad y actuación profesional; se estableció el Consejo de la Judicatura;¹² se facultó al Senado para ratificar el nombramiento del Procurador de la República y se estableció la posibilidad de que cualquier querrelante o denunciante pueda impugnar ante un

¹⁰ *Diario Oficial de la Federación*, 11 de diciembre de 1995.

¹¹ Véase Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Política y gestión", *op. cit.*

¹² Para las atribuciones de este último Consejo véase artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

juez la decisión de un MP de optar por el desistimiento o por el no ejercicio de la acción penal.¹³

El trabajo del Legislativo

¿Cómo impactó esta nueva institucionalidad el trabajo de la Cámara de Diputados? El 14 de noviembre de 2003 se instaló por primera vez la Comisión ordinaria de Seguridad Pública, la cual antes era una comisión especial y por tanto carecía de facultades para elaborar dictámenes. Uno de los propósitos centrales fue separar los asuntos de la seguridad de los temas de gobernación, que hasta entonces eran tratados por una misma comisión. Este cambio, a su vez, obedeció a la creación de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) en el año 2000.

Las subcomisiones que la integraron permiten identificar los principales temas en torno a los cuales se trabajó: prevención del delito, readaptación social, atención a menores infractores, legislación penal, sistema nacional de seguridad pública y seguridad nacional, y análisis del presupuesto.

El Cuadro 2 permite conocer los temas y las leyes que han sido objeto de iniciativas en materia de seguridad pública durante las últimas tres legislaturas. El mayor número de iniciativas ha estado dirigido, dadas las funciones centrales del SNSP, a lograr y garantizar una mayor coordinación entre las autoridades involucradas, seguida por iniciativas dirigidas a mejorar la readaptación de los sentenciados, a prevenir los delitos y a modificar el proceso penal.

El trabajo realizado por la LIX Legislatura

¿En qué temas se lograron avances en la LIX Legislatura? A partir de los dictámenes elaborados por la Comisión de Seguridad Pública se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* seis

¹³ *Cfr.* Victoria Adato Green, "Las reformas de los últimos cinco años en materia de administración de justicia penal", en García y Vargas (coords), *Las reformas penales...*, *op. cit.*, pp. 217-222.

Cuadro 2
Iniciativas en materia de seguridad pública según ley que se propone modificar y tema (1997-agosto de 2006)

	<i>Coordinación entre las autoridades</i>	<i>Aplicación de penas y readaptación de sentenciados</i>	<i>Prevención del delito</i>	<i>Modificaciones al proceso penal</i>	<i>Otros</i>	<i>Total general</i>	<i>%</i>
Reformas a la Constitución	4	2	3	3	3	15	24.6
Proponen crear leyes nuevas	2	3	2	4	3	14	23.0
Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública	6	—	4	—	3	13	19.7
Ley que Establece las Normas Mínimas para la Readaptación de Sentenciados	—	6	—	—	—	6	9.8
Código Penal	—	1	1	1	1	4	6.6
Código de Procedimientos Penales	1	—	—	1	—	2	3.3
Ley de la Policía Federal Preventiva	1	—	1	—	—	2	3.3
Otros	4	1	—	—	2	7	9.7
Total general	18	13	11	9	12	63	100.0

Fuente: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Desempeño legislativo", en *Seguridad Pública* [Actualización: 28 de agosto de 2006], en www.diputados.gob.mx/cesop/.

decretos que permitieron complementar, o reforzar en algunos casos, los instrumentos y órganos de trabajo del SNSP. Con estos decretos se logró lo siguiente:

- a) Se expidió la Ley del Registro Público Vehicular.
- b) Se creó la Conferencia de Secretarios de Seguridad Pública, como parte del SNSP.
- c) Se simplificaron los trámites para el pago de multas aplicadas en el autotransporte federal, se definió el destino de esos recursos y se delimitó la competencia de las autoridades en la inspección de las empresas del ramo.
- d) Se clarificó la posibilidad de otorgar recompensas para combatir el secuestro.
- e) Se expidió la Ley Federal de Empresas de Seguridad Privada.
- f) Se hizo más expedito el trámite para aquellos internos que soliciten el derecho a la preliberación.

Por otra parte, en el Senado de la República quedó pendiente de discusión, y en su caso aprobación, un dictamen ya aprobado por los diputados, con el cual se pretende facilitar la interven-

ción de las comunicaciones privadas en aquellos casos que se presuman acciones de la delincuencia organizada.¹⁴

Prioridades políticas y sociales

¿Cuáles son los temas pendientes de discusión en la Cámara de Diputados y cuáles son las propuestas de los principales actores políticos y sociales? El Cuadro 3 ofrece un panorama sobre los temas que fueron objeto de una iniciativa en la Cámara de Diputados y que no han sido dictaminados. Estos temas constituyen, en gran medida, los temas pendientes de la agenda legislativa.¹⁵

El Cuadro 4 permite comparar tres diferentes propuestas, elaboradas por diversos grupos de la sociedad civil. La primera de ellas corresponde a la asociación "México unido contra la delincuen-

¹⁴ Véase Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Impacto del trabajo legislativo", *op. cit.*

¹⁵ El presidente Vicente Fox envió al Senado una amplia propuesta de reforma en materias penal y de seguridad pública. Un debate sobre esta propuesta puede consultarse en Instituto Nacional de Ciencias Penales, *La reforma penal a debate*, México, 2004, 209 pp. Un análisis sobre el avance de estas propuestas puede consultarse en Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Temas de la agenda", *op. cit.*

Cuadro 3
Temas de las iniciativas pendientes de discusión en materia de seguridad pública

<i>Tema</i>	<i>Descripción</i>
Coordinación entre las autoridades para la prevención y el combate a la delincuencia	<ul style="list-style-type: none"> • Iniciativas para dotar de mayor fuerza vinculante las acciones y los acuerdos del Sistema Nacional de Seguridad Pública. • Ampliar y optimizar los registros del SNSP. • Reorganización de las autoridades competentes en materia de seguridad pública.
Aplicación de penas y readaptación de sentenciados	<ul style="list-style-type: none"> • Lograr la efectiva readaptación de los sentenciados. • Fortalecer los sistemas de administración.
Prevención del delito	<ul style="list-style-type: none"> • Minuta del Senado que crea una nueva Ley Federal de Ejecución de Sanciones Penales. • Crear una comisión especializada para el estudio de incidencias delictivas en el SNSP. • Crear el Consejo Nacional de Prevención del Delito y Conductas Antisociales, que se encargaría de definir los lineamientos para el establecimiento de políticas generales en materia de prevención operativa. • Establecer el Instituto Ciudadano para la Prevención Social del Delito y la Seguridad Pública, diseñado como organismo público con autonomía técnica y de gestión, integrado por un Consejo Ciudadano. • Fundar el Instituto Nacional contra la Delincuencia, que tendrá a su cargo analizar el desempeño de las autoridades contra la delincuencia y que obligaría al Ministerio Público y a las policías, federales y estatales, a proporcionar al Instituto la información que se solicite y a poner en marcha las acciones que les sugiera el Instituto. • Promover la cultura de la prevención desde el SNSP. • Reformar la Constitución para expresar explícitamente que el diseño y funcionamiento del SNSP tendrá como base un concepto integral de política criminológica.
Modificaciones al proceso penal	<ul style="list-style-type: none"> • Unificar los códigos Penal y de Procedimientos Penales. • Fortalecer el respeto a las garantías de las víctimas y de los sujetos a proceso.
Justicia para menores	<ul style="list-style-type: none"> • Existen tres iniciativas para crear una nueva ley en la materia y una minuta, proveniente del Senado, que crea la Ley Federal de Justicia para Adolescentes.
Participación de la sociedad	<ul style="list-style-type: none"> • Crear el Instituto Nacional Ciudadano de Seguridad Pública y Procuración de Justicia. • Ampliar la participación de los sectores social y privado en el Consejo Nacional de Seguridad Pública.
Combate a las adicciones	<ul style="list-style-type: none"> • Obligar a una mayor coordinación entre la federación y los estados en diversos ámbitos penales.

Fuente: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Situación actual de la Comisión", en *Seguridad Pública* [Actualización: 28 de agosto de 2006], en www.diputados.gob.mx/cesop/.

cia", la cual logró que su propuesta fuera asumida como un compromiso por cuatro de los candidatos presidenciales que contendieron en las pasadas elecciones federales. La segunda propuesta fue difundida por el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez y, como lo señala este mismo centro, pone el énfasis en las acciones de participación social, transparencia en la actuación de las autoridades y defensa de los derechos humanos, tanto de víctimas como de victimarios. La tercera propuesta resume los principales planteamientos derivados de la marcha del 27 de junio de 2004, la cual contó con la participación de uno de los contingentes sociales más numerosos de la historia reciente del país en demanda de seguridad ciudadana.

En el Cuadro 5 se presenta una selección de los planteamientos en materia de seguridad y justicia, que plasmaron los partidos políticos y coaliciones que contendieron por la presidencia de la república en las elecciones federales de este año. A continuación se ofrece un análisis que destaca los principales puntos de coincidencia y que representan los puntos en los que existe un mayor acuerdo entre los sectores analizados.

Cuadro 4
Principales demandas de organizaciones sociales

<i>Temas</i>	<i>México Unido contra la Delincuencia</i>	<i>Red Nacional “Todos los derechos para todos”, Instituto para la Seguridad y la Democracia; y Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”</i>	<i>Pro Vecino y Consejo Ciudadano por la Seguridad Pública y la Justicia Penal</i>
Propuestas integrales		<ul style="list-style-type: none"> • Convocar a la ONU a fin de evaluar el diseño institucional y normativo de la seguridad pública y la justicia penal, que emita recomendaciones. 	
1. Prevención del delito	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar una política de Estado en materia de prevención del delito, involucrando a todas las instituciones que directa o indirectamente puedan reducir, con su actuación, los índices criminales 	<ul style="list-style-type: none"> • Reintegrar la policía preventiva a la sociedad, mediante la adopción de programas de prevención comunitaria del delito. • Campaña intensiva, masiva e integral de fomento a la cultura de la legalidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Crear el Instituto Nacional para la Prevención del Delito. • Fomentar la cultura de la legalidad, desde la primaria hasta la educación superior.
2. Preparación y equipamiento de los cuerpos policíacos	<ul style="list-style-type: none"> • Estandarizar los procesos de reclutamiento, selección y capacitación, así como presentar una iniciativa para que se apruebe la Ley Federal de Servicio de Carrera, para dignificar la función de los servidores públicos relacionados con la seguridad y la justicia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Crear el ombudsman del policía. 	
3. Combate a la delincuencia	<ul style="list-style-type: none"> • Reformas al MP para hacerlo más eficiente, confiable, transparente y honesto. • Intervenir las cuentas bancarias de los criminales. • Establecer mecanismos eficaces para coordinar las facultades de comprobación del MP, los jueces y la autoridad fiscal para minar la estructura financiera de las organizaciones criminales. 		<ul style="list-style-type: none"> • Ninguna denuncia debe archivar o declararse el no ejercicio de la acción penal, sin el consentimiento de la víctima. • Penas ejemplares para el MP que otorgue libertad caucional de manera injustificada. • Combate al secuestro con mejores equipos, grupos especiales de MP y aumento de las penas. • Garantizar la protección y confidencialidad de los denunciantes.
4. Justicia alternativa	<ul style="list-style-type: none"> • Promover modificaciones legislativas para establecer mecanismos alternativos de solución de conflictos. 		
5. Impartición de justicia	<ul style="list-style-type: none"> • Juicios imparciales, cortos y justos. • Promover una reforma que garantice imparcialidad, brevedad y certeza en el proceso penal. 		<ul style="list-style-type: none"> • Privilegiar el juicio oral. • Invalidar las sentencias en los casos que se demuestre corrupción.
6. Readaptación de sentenciados.	<ul style="list-style-type: none"> • Reestructurar el sistema de readaptación social para garantizar el respeto a los derechos humanos de los reclusos, establecer programas de primodelincentes, hacer obligatorio el trabajo y establecer programas serios de reinserción social. 		<ul style="list-style-type: none"> • Cumplimiento efectivo de las sentencias privativas de la libertad, impuestas por una autoridad judicial.

<i>Temas</i>	<i>México Unido contra la Delincuencia</i>	<i>Red Nacional "Todos los derechos para todos", Instituto para la Seguridad y la Democracia; y Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez"</i>	<i>Pro Vecino y Consejo Ciudadano por la Seguridad Pública y la Justicia Penal</i>
7. Transparencia sobre la información delictiva	<ul style="list-style-type: none"> • Abrir el Sistema Nacional de Seguridad Pública para que pueda ser auditado por la sociedad civil. • Hacer obligatoria la publicación del método para la formulación de estadísticas delictivas e indicadores de avance, y la difusión periódica de los mismos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas modernos de rendición de cuentas. • Creación de informes mensuales de resultados contra la delincuencia y la violencia. • Creación de monitores independientes especializados. • Reorganizar la seguridad pública y la justicia penal mediante la adopción de indicadores de desempeño, modernos y públicos. 	
8. Participación ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> • Crear mecanismos permanentes para la interlocución de la sociedad civil con las autoridades, a fin de consensuar las políticas públicas en materia de seguridad y de justicia. 		<ul style="list-style-type: none"> • Crear el Instituto Nacional para la Prevención del Delito como un organismo autónomo, pero con participación ciudadana. • Crear la figura del ombudsman de la sociedad, como órgano autónomo.
9. Justicia para adolescentes	<ul style="list-style-type: none"> • Modernizar el sistema de justicia para menores. 		

Fuentes: México Unido contra la Delincuencia, "Documento ciudadano de demandas prioritarias de seguridad", propuesto por esta organización y firmado por los candidatos a la presidencia de los partidos Acción Nacional, Alternativa, Nueva Alianza y la Alianza por México, disponible en <http://www.mexicounido.org/modules/sections/index.php?op=viewarticle&artid=79> (fecha de consulta: agosto de 2006); y Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C., "Seguridad pública. ¿Represión o protección?", julio de 2005, disponible en <http://www.centroprodh.org.mx/> (fecha de consulta: agosto de 2006).

Cuadro 5

Propuestas de las Plataformas Electorales de los partidos contendientes en las elecciones federales 2006

Tema	Alianza por el Bien de Todos	Partido Acción Nacional	Alianza por México	Partido Nueva Alianza	Partido Alternativa
Ministerio público (MP)	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar su plena autonomía, sustrayendo sus funciones de la esfera de competencia del Poder Ejecutivo, imposibilitando así la acción penal por consigna. • Eliminar el monopolio de la acción penal. • Hacer valer directamente ante el juez competente, los derechos de la víctima, eliminando la discrecionalidad del Ministerio Público, la corrupción en el procedimiento administrativo y la pérdida de tiempo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminar el monopolio y la Fe Pública del Ministerio Público, otorgando participación en la investigación al acusado y a la víctima y dejando al juez toda la facultad de sopesar y valorar las pruebas. • Dotar a los ministerios públicos de infraestructura, equipo y recursos para el desempeño de su labor, protegiendo, además, a su persona y sus familias. • Impulsar un régimen de transparencia y rendición de cuentas sobre su actuación. • Dotar de autonomía constitucional a la Procuraduría General de la República y a todas las procuradurías locales del país. 	<ul style="list-style-type: none"> • Elevar el nivel de los programas de capacitación de los ministerios públicos, peritos y policía judicial. • Agilizar la investigación de los delitos. • Revisar el marco normativo de la averiguación previa, con el objeto de agilizar los procesos de investigación de los delitos. • Promover un esquema confiable de denuncia ciudadana contra todo tipo de delincuencia, asegurando la respuesta inmediata de los cuerpos policiacos, que brinde seguridad plena a los ciudadanos que informen sobre los delitos. Bajo ningún concepto debe ponerse en riesgo la seguridad personal y patrimonial del ciudadano informante. 	<ul style="list-style-type: none"> • Independencia y autonomía al MP. • Separación de funciones entre la policía judicial y el MP. 	<ul style="list-style-type: none"> • Que los delitos se puedan reportar en cualquier agencia del Ministerio Público y no, como sucede hoy, en la que tiene jurisdicción sobre el lugar en el que sucedieron los hechos. Esto ayudaría a disminuir el número de víctimas que son rechazadas por estar en la agencia equivocada y; • Crear un centro al que las personas puedan acudir o llamar las 24 horas del día.
Seguridad pública	<p>Reformar integralmente los ordenamientos legales, como Ley de la Policía Federal Preventiva; la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, con el objetivo de garantizar la coordinación y profesionalización de las policías preventivas, investigadores judiciales y ministerios públicos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Crear el Sistema Único de Información Criminal como una herramienta compartida de inteligencia y comunicación de vanguardia, alimentada por los propios ciudadanos y por todos los cuerpos policiales del país. • Transformar a la Secretaría de Seguridad Pública en una Secretaría del Interior responsable de la política criminal y encargada de la coordinación y el mando 	<ul style="list-style-type: none"> • Expedir una ley de seguridad pública que regule facultades, obligaciones y ámbitos de actuación. Se reforzará el servicio profesional de carrera y se crearán registros de incidencia delictiva y del comportamiento de los servidores públicos responsables de la seguridad en los tres órdenes de gobierno. • Dotar a la policía 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer el Programa Nacional de Seguridad Pública. • Sistema de coordinación para la procuraduría de justicia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Unificar los cuerpos policiales locales bajo un solo organismo para facilitar el flujo de información entre los diferentes organismos. • Aumento de sueldos, entrenamiento, equipo y educación tanto de policías como de agentes, peritos, médicos forenses y oficiales secretarios. • Modificar la asignación presupuestaria, su actual fórmula de distribución de

<i>Tema</i>	<i>Alianza por el Bien de Todos</i>	<i>Partido Acción Nacional</i>	<i>Alianza por México</i>	<i>Partido Nueva Alianza</i>	<i>Partido Alternativa</i>
Sistema penitenciario		<p>de las policías federales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Unificar a todas las policías federales del país para que con un solo mando superior coordinen sus acciones de prevención, investigación y persecución de los delitos. • Combatir la corrupción en los cuerpos policiacos con un sólido sistema de monitoreo y supervisión. 	<p>federal preventiva de facultades de prevención, investigación y persecución del delito.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mejorar las normas, organismos y mecanismos que dan cauce a la coordinación de todas las instancias competentes en materia de seguridad pública, a fin de consolidar estrategias nacionales con la participación de los tres órdenes de gobierno. • Diseño, supervisión, control y evaluación de la seguridad pública en el país. 		<p>recursos (número de habitantes y de delitos cometidos), para ocuparse más en combatir las causas originarias de los delitos y reducir así el gasto que se ejerce para resarcir sus efectos.</p>
		<ul style="list-style-type: none"> • Analizar la aplicación de la pena privativa de libertad para los delitos que ofenden gravemente a la sociedad, y buscar sanciones alternativas para delitos menores, contribuyendo a garantizar el castigo efectivo en atención a la gravedad de la conducta y reduciendo la sobrepoblación de las cárceles. • Ampliar la infraestructura carcelaria e impulsaremos una política penitenciaria para hombres y mujeres, separando a los reos por perfil criminológico, peligrosidad y de delito cometido. • Promover la autonomía económica de algunas actividades y procesos de las prisiones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Crear un Sistema Nacional de Prevención y Readaptación Social con la concurrencia del gobierno federal y de los gobiernos de los estados y del D.F. y proveerlo de los recursos necesarios para su óptimo funcionamiento. • Capacitar y profesionalizar en niveles de excelencia al personal del sistema penitenciario, a través de planes de actualización en materia penal, derechos humanos y tecnología de información, entre otros. • Integrar al sector empresarial al proceso de capacitación para el trabajo de internos de baja peligrosidad, a fin de que se reintegren productivamente a la sociedad una vez que recobren su libertad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar el marco legislativo en materia de readaptación social. 	

<i>Tema</i>	<i>Alianza por el Bien de Todos</i>	<i>Partido Acción Nacional</i>	<i>Alianza por México</i>	<i>Partido Nueva Alianza</i>	<i>Partido Alternativa</i>
Prevenición del delito		<ul style="list-style-type: none"> • Modernizaremos el Instituto Nacional de Ciencias Penales como un órgano dedicado al estudio, análisis, formación y promoción de políticas y alternativas de prevención y combate de conductas delictivas. • Incorporaremos en el sector educativo la aplicación de programas en materia de cultura de la legalidad y prevención del delito. • Fomentaremos una cultura de la denuncia, brindando orientación, garantías y soluciones a los denunciantes. • Incentivar en los medios de comunicación las campañas promotoras de la cultura preventiva del delito. • Promover, con el concurso de los medios, la revisión de los horarios y los controles de la programación en que se haga apología del delito. 	<ul style="list-style-type: none"> • Robustecer el mejoramiento tecnológico y desarrollo del conocimiento en las áreas de investigación y prevención del delito. 		
Participación ciudadana		<ul style="list-style-type: none"> • Formalizaremos el derecho que tienen los ciudadanos de participar en la definición y evaluación de las políticas de seguridad pública. • Estableceremos controles estrictos en la supervisión del gasto público destinado al sistema de seguridad pública, a fin de que exista certeza sobre el destino final de los recursos y el impacto en la prevención y combate del delito. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fomentar la participación ciudadana en la prevención del delito, dentro de un marco de legalidad, brindando seguridad a los testigos del delito. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fomentar la participación ciudadana a través de la denuncia. • Invertir en el sistema educativo en todos sus niveles, asegurando así la concientización de la sociedad sobre su corresponsabilidad en la eliminación y prevención de la delincuencia. 	

<i>Tema</i>	<i>Alianza por el Bien de Todos</i>	<i>Partido Acción Nacional</i>	<i>Alianza por México</i>	<i>Partido Nueva Alianza</i>	<i>Partido Alternativa</i>
Justicia para adolescentes		<ul style="list-style-type: none"> • Fortaleceremos un régimen de transparencia y rendición de cuentas de las agencias policiales ante la sociedad, a través de la creación de un organismo autónomo, integrado por ciudadanos, responsable del sistema de estadísticas delictivas para evaluar la eficacia de las acciones en materia de seguridad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer el sistema de justicia para adolescentes, sustentado en la prevención y en su pronta reinserción a la sociedad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Transparentar las actividades y las erogaciones de las fuerzas de seguridad pública. 	

Fuentes: Instituto Federal Electoral, www.ife.org.mx y www.presidencia.com.mx (fecha de consulta: agosto de 2006).

Prioridades y coincidencias

Habría que señalar, en primer lugar, que entre la agenda legislativa, las demandas de los grupos sociales y las plataformas partidistas existe una clara coincidencia a favor de seguir impulsando los principios que orientan el trabajo del SNSP, como la coordinación de las autoridades, la profesionalización y dignificación de los cuerpos policíacos, la participación de la sociedad y la prevención del delito. Sin embargo, también es posible identificar diversos planteamientos que implican la renovación y actualización de distintos componentes del sistema. Veamos los casos en los que existen las mayores coincidencias.

a) Nueva ley de ejecución de sanciones penales

Los centros federales y locales de readaptación social enfrentan diversos rezagos. Uno de los principales es la sobrepoblación de los internos. En 2005, en los centros federales, existía un sobrecupo de más de 44 mil internos, lo que significaba 28 por ciento más sobre la capacidad instalada.¹⁶ Además, son ineficientes para lograr la readaptación, los internos son víctimas de sobornos y maltrato y en no pocas ocasiones permiten que desde su interior continúen operando las bandas delictivas.¹⁷

El Senado de la República aprobó una iniciativa, enviada a los diputados en carácter de minuta, por medio de la cual se pretende crear la Ley Federal de Ejecución de Sanciones Penales. Esta propuesta de ley fue elaborada originalmente por el Ejecutivo federal y corresponde a una de las líneas estratégicas del programa de Seguridad Pública 2000-2006, dirigida a reestructurar integralmente el sistema penitenciario federal. En el Senado fue aprobada el 20 de junio de 2005.

¹⁶ Secretaría de Seguridad Pública, *5º Informe de labores*, Presidencia de la República, México, 2005, p. 102.

¹⁷ Al respecto puede consultarse Elena Azaola, *La institución correccional en México. Una mirada extrañada*, Siglo XXI Editores (Col. Criminología y Derecho), México, 1990, 368 pp; y Elena Azaola y Marcelo Bergman, "El sistema penitenciario mexicano", como parte del Proyecto sobre la reforma de la administración de la justicia en México, Centro de Estudios Mexicano Estadounidenses, disponible en www.usmex.ucsd.edu/justice.

En la Cámara de Diputados, durante las Legislaturas LVIII y LIX, se elaboraron otros tres proyectos con el propósito de crear una nueva ley en la materia. Se trata de las iniciativas de los diputados Luis Maldonado, para crear la Ley de Ejecución de Penas y Readaptación Social de Sentenciados;¹⁸ de Lizbeth Rosas Montero, para crear la Ley Federal de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad;¹⁹ y de Amador Rodríguez Lozano, de la legislatura anterior, para crear el Código Federal de Ejecución de Sentencias.²⁰

Por su parte, tal como se observa en el Cuadro 4, las organizaciones sociales se han pronunciado a favor de reestructurar el sistema de readaptación social para garantizar los derechos humanos de los reclusos, establecer programas de primodelincuentes, hacer obligatorio el trabajo de los internos y establecer programas efectivos de reinserción social.

En esta materia, el PAN propuso cuatro modalidades que habría que revisar a la luz de las iniciativas propuestas: establecer sanciones alternativas para delitos menores; promover la autonomía económica de algunas actividades de los internos; promover programas para jóvenes y crear la figura de los jueces de ejecución de sanciones, responsables de vigilar el otorgamiento de los beneficios de la ley.

La Alianza por México se pronunció a favor de impulsar una mayor coordinación y profesionalización en la materia, así como integrar a los empresarios en la capacitación de los internos.

b) Nuevo sistema de justicia para adolescentes

El Congreso de la Unión aprobó una reforma al artículo 18 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de diciembre de 2005, la cual estipula que la federación, los Estados y el Distrito Federal establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia para quienes hayan cometido un delito y se encuentren en un rango de entre 12 y 18 años de edad.

¹⁸ Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1367-I, 5 de noviembre de 2003.

¹⁹ *Ibidem*, núm. 1725-I, 5 de abril de 2005.

²⁰ *Ibidem*, núm. 719, 30 de marzo de 2001.

Una vez realizada y aprobada la reforma constitucional, las comisiones respectivas de las cámaras de diputados y senadores continuaron realizando un trabajo conjunto, mediante la modalidad de conferencias, que logró concluir una iniciativa, con proyecto de decreto, para expedir la Ley Federal de Justicia para Adolescentes. Esta iniciativa también incluye reformas y adiciones a la Ley Federal de Defensoría Pública y a las leyes orgánicas del Poder Judicial de la Federación, de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República.²¹

Dicha iniciativa fue aprobada en el Senado de la República el 26 de abril de 2006 y enviada a la colegisladora como minuta, la cual ya no pudo ser discutida ni dictaminada por la Cámara de Diputados.

En opinión de la ex diputada Angélica de la Peña, la aprobación de esta ley federal permitiría a México corregir un rezago con respecto a lo que ocurre en América Latina, ya que muchos países de la región tienen ya en funcionamiento un sistema de justicia especializado para adolescentes, entre los que destacan Venezuela, Brasil, Costa Rica, Panamá y Colombia.²²

En la minuta del Senado ya se incorporaron las tres iniciativas que sobre este tema existían en la Cámara de Diputados, por lo que, a decir de la ex diputada De la Peña, se trata de un documento que quedó muy consensuado entre los diferentes partidos políticos. Este tema, como se observa en el Cuadro 4, está incluido entre las propuestas de “México Unido contra la Delincuencia” que, como ya se explicó, fue avalado por cuatro de los cinco candidatos que compitieron en las pasadas elecciones federales.

c) *Combate al narcomenudeo*

El 28 de noviembre de 2005 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una adición a la fracción XXI del artículo 73 constitucional, por el

²¹ El dictamen y el proyecto de decreto pueden consultarse en *Gaceta parlamentaria* del Senado de la República, núm. 170, 26 de abril de 2006.

²² Entrevista personal con la diputada Angélica de la Peña Gómez, Cámara de Diputados, México, D.F., 6 de julio de 2006.

cual “las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales”.²³

Esta reforma legal –tal como lo establece el dictamen que le dio origen– tiene el propósito de crear la base jurídica para que las procuradurías estatales y la federal puedan conocer conjuntamente de determinados delitos federales y estén facultadas para investigarlos y perseguirlos ante los tribunales federales o del fuero común, según corresponda.

Una vez que se actualicen las leyes secundarias –un tema pendiente para la LX Legislatura–, las entidades federativas podrán realizar la persecución y sanción del comercio ilícito de estupefacientes y/o sustancias psicotrópicas, cuando las condiciones de las mismas determinen que es para su directa distribución en dosis individuales.

d) *Prevención del delito*

Este es un tema de gran atención entre los actores analizados, aunque no es posible identificar alguna propuesta que conlleve un amplio acuerdo. En la Cámara de Diputados existen iniciativas para crear una comisión especializada en esta materia en el Consejo del SNSP, otras proponen crear un instituto, emprender reformas constitucionales y fomentar la cultura de la prevención, también desde el SNSP.²⁴

Las organizaciones sociales incluidas en este análisis tienen también diferentes propuestas, como definir una política de Estado, realizar campañas intensivas, incluir programas de prevención en el sistema educativo y auspiciar la policía comunitaria.

En materia de prevención del delito, el PAN desarrolló una propuesta con acciones específicas, entre las cuales destacan el fortalecimiento del Instituto Nacional de Ciencias Penales, como órgano dedicado al estudio y desarrollo de políti-

²³ Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1785-I, martes 28 de junio de 2005.

²⁴ Un desglose sobre las iniciativas en este rubro puede consultarse en Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, “Situación de la Comisión”, en *Seguridad Pública* [Actualización: 28 de agosto de 2006], en www.diputados.gob.mx/cesop/.

cas alternativas de prevención, la realización de programas educativos en el sistema escolarizado y de campañas de difusión a través de los medios masivos. Además, su grupo parlamentario en el Senado aprobó impulsar la creación del Sistema Nacional de Prevención.²⁵

e) Participación de la sociedad y transparencia de las autoridades

Entre los sectores legislativo y social existen propuestas dirigidas a crear nuevas instancias y una mayor responsabilidad en la participación de los ciudadanos. Así, en la agenda legislativa está pendiente de discutir la creación del Instituto Nacional Ciudadano de Seguridad Pública y Procuración de Justicia²⁶ y la propuesta de que el Consejo Nacional de Seguridad Pública sea el encargado de promover la participación de los sectores social y privado.

En general, las organizaciones sociales destacan por la amplitud de sus propuestas para crear nuevos mecanismos para la rendición de cuentas por parte de las autoridades, como lograr una mayor injerencia de los ciudadanos, auditar las acciones del SNSP, transparentar y unificar los criterios de medición de la delincuencia y crear indicadores sobre el desempeño y efectividad de las autoridades.

f) Reformas a los procedimientos penales

Como se comentó en la primera sección de este trabajo, el crecimiento de la delincuencia está muy asociado a la impunidad de que gozan los delincuentes y, por tanto, a la ineficacia de las autoridades para perseguirlos y castigarlos. Un estudio empírico sobre el destino y resultado de las averiguaciones previas y el desempeño del ministerio público encontró como causas de su ineficacia la inexistencia de controles internos en las

²⁵ *El Universal*, "Ley de medios, prioridad en agenda de AN", 21 de agosto de 2006, www.reforma.com.mx (fecha de consulta: agosto de 2006).

²⁶ *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1814, 8 de agosto de 2005 y *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1839-I, 12 de septiembre de 2005.

procuradurías, sobrecarga de trabajo y falta de recursos, la complejidad del derecho penal y los excesos de la policía judicial.²⁷

En torno a estos temas, en la LIX Legislatura quedaron pendientes tres iniciativas que tienen el propósito de unificar los códigos Penal y de Procedimientos Penales.

Entre las organizaciones sociales, tal como se observa en el Cuadro 4, existe la preocupación por hacer del MP un órgano más confiable, eficiente y transparente.

Al analizar las plataformas partidistas, es posible observar que coinciden en la necesidad de transformar esta institución, tres de ellas proponen dotar de plena autonomía a este órgano constitucional (Alianza por el Bien de Todos, PAN y Partido Nueva Alianza) y dos de ellas (las primeras dos citadas) por terminar con el monopolio que actualmente tiene sobre la acción penal.

Consideraciones finales

La complejidad del incremento de la delincuencia y de la inseguridad pública demanda acciones en diversos frentes por parte del Estado. Por un lado, según las evidencias discutidas en este documento, el crecimiento económico y el combate a la pobreza y la desigualdad tienen un impacto directo en la solución de estos problemas.

Por otra parte, el crecimiento y la diversificación de la delincuencia organizada plantean retos a escala mundial, para los cuales los gobiernos nacionales siguen en la búsqueda de las mejores fórmulas de trabajo.

Frente a ello, el Estado mexicano sigue teniendo un amplio campo de trabajo para mejorar y hacer más eficientes las instituciones dedicadas a la prevención, procuración y administración de justicia. Como se describió a lo largo de este documento, la mayoría de las propuestas que se están impulsando desde los ámbitos político y social coinciden en fortalecer y profundizar las estrategias puestas en marcha desde 1995, como la mayor

²⁷ Guillermo Zepeda Lecuona, *Crimen sin castigo. Procuración de justicia penal y ministerio público en México*, Fondo de Cultura Económica-Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., México, 2004, 462 pp.