

INFORME ESPECIAL DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS SOBRE EL EJERCICIO EFECTIVO DEL DERECHO A LA SEGURIDAD PÚBLICA EN NUESTRO PAÍS

INTRODUCCIÓN

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o., 3o., 6o., fracciones I, II, III; 15, fracción VII, VIII; 24, fracción IV, 44, 46 y 51 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 174 de su Reglamento Interno, así como, en cumplimiento al acuerdo de su Consejo Consultivo, ha examinado los elementos contenidos en la información que se proporcionó, sobre la situación que guarda la seguridad pública y los acontecimientos ocurridos el 27 de junio de 2004, en los que la sociedad civil organizada expresó públicamente en las calles de la ciudad de México y, en otras, su repudio e indignación contra la violencia que ha vulnerado, y sigue atentando contra sus derechos a la protección de la seguridad personal, a la vida, a la libertad, respeto de la propiedad, y a una debida procuración e impartición de justicia; lo cual, permite observar que las acciones emprendidas en materia de seguridad pública no han sido eficientes, y de no atenderse adecuadamente esta problemática puede generar espirales de violencia, actos de linchamiento y de regresión a una aparente “justicia por propia mano”, entre otros actos inválidos e inútiles, alimentados por la desesperación e igualmente capaces de poner en entredicho los valores de la convivencia social, así como la vigencia del Estado de derecho.

La presente investigación se sustentó, además, en la información difundida en diversos medios de comunicación, a través de la cual se ha dado a conocer a la opinión pública una serie de hechos que constituyen violaciones a los derechos

fundamentales, principalmente aquéllos derechos a la protección de la seguridad personal, a la vida, a la libertad, respeto de la propiedad, y a una debida procuración e impartición de justicia, entre otras, todos ellos reconocidos en el orden jurídico mexicano tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en diversos instrumentos internacionales.

I. PRESENTACIÓN

La seguridad pública se ha convertido en una preocupación fundamental de la sociedad mexicana y, por tanto, en una de las cuestiones a resolver por parte de los servidores públicos responsables de garantizarla; nuestro país ha experimentado diversas transformaciones en sus sistemas político, jurídico y social, que si bien demuestran una evolución en las instituciones de la República, éstas no han sido suficientes para garantizar un mejor nivel de seguridad pública, ni tampoco para frenar la creciente ola de delincuencia que los mexicanos enfrentamos diariamente, no obstante que la seguridad es una condición necesaria para el fortalecimiento de la sociedad y uno de los principales elementos para asegurar la calidad de vida de todo ser humano.

Éste es un informe especial realizado a partir de las premisas legales y humanitarias que rigen las actividades de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de ahí su apego a las evidencias que ésta tuvo a su alcance, y los hechos expuestos en su contenido se encuentran plenamente sustentados en la información proporcionada por las diversas autoridades encargadas de proteger y salvaguardar la seguridad en los diferentes ámbitos de gobierno, así como de los programas instrumentados para hacer efectivo este derecho constitucionalmente reconocido y las opiniones de los expertos en la materia, toda la cual, ha sido valorada atendiendo al marco jurídico vigente.

Esta Comisión Nacional instrumentó un programa de trabajo orientado a lograr un análisis sistemático de carácter documental y de campo sobre la manera de cómo el Estado mexicano trata de cumplir su encomienda sobre la seguridad pública que brinda a la ciudadanía, y que en su sentido más amplio comprende la labor que realizan las instituciones que integran los tres ámbitos de gobierno, encargadas de la prevención e investigación de los delitos.

II. ANTECEDENTES Y ENTORNO

Al Estado mexicano le corresponde actuar con eficiencia, eficacia y firme determinación para lograr una sociedad en la que impere el Estado de derecho. En consecuencia, el respeto a la ley constituye la base fundamental para una convivencia social armónica y el pleno desarrollo nacional; para que éste prevalezca y se garantice la seguridad de las personas y sus bienes, se requiere que los individuos y las autoridades se conduzcan conforme a las leyes, y cuando éstas son violentadas es necesaria, entonces, la actuación decidida del Estado en el combate a la inseguridad.

El derecho fundamental a la seguridad pública implica una obligación a cargo del Estado, para que establezca los mecanismos necesarios a fin de prevenir el delito y, en su caso, sancionarlo conforme a las leyes. A partir de la reforma a los artículos 21 y 73, fracción XXIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el año de 1994, se establecieron las bases para el establecimiento de un sistema integral de coordinación institucional en materia de seguridad pública entre los tres ámbitos de gobierno, a fin de combatir el problema de la delincuencia.

En el ámbito municipal, el artículo 115, fracciones III, inciso h), y VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos de seguridad

pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, de policía preventiva municipal y de tránsito. La policía preventiva estará al mando del presidente municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las órdenes que el gobernador del estado le transmita en los casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

Ante esa perspectiva, el Estado mexicano, en sus tres ámbitos de gobierno, se encuentra obligado a cumplir y hacer cumplir la Constitución y el conjunto de leyes que de ella emanen, en beneficio de la sociedad y de los individuos. Entre esos beneficios destacan el pleno goce de los derechos humanos, el fortalecimiento de las instituciones, así como el respeto de los habitantes hacia las autoridades.

La afirmación anterior se refleja, en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 11 de diciembre de 1995, en la que se prevé que la actuación y formación de los integrantes de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, para lo cual, las instancias de coordinación del Sistema Nacional promoverán que en las normas aplicables se incluyan, como mínimo, los deberes de conducirse siempre con apego al orden jurídico y respeto a los derechos humanos, y prestar auxilio a las personas amenazadas por algún peligro o que hayan sido víctimas de algún delito, así como brindar protección a sus bienes y derechos (artículos 6o y 22, fracciones I y II).

Es oportuno precisar que a partir del establecimiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) en 1994, y propiamente del Programa Nacional de Seguridad Pública en el año 2001, por el cual el gobierno mexicano se comprometió a garantizar la seguridad pública para la tranquilidad ciudadana, ésta ha quedado como un compromiso inconcluso, ya que sigue siendo una de las mayores preocupaciones en el país, y la tendencia delictiva ha ido aumentando

con rasgos muy delicados en cuanto a los tipos de delitos que se presentan y la violencia con la que se cometen.

Aun cuando se han impulsado diversas estrategias encaminadas a combatir la delincuencia en el país, las tasas reportadas de delitos cometidos inquietan significativamente, amén de que la delincuencia constituye un flagelo para la población en general, así como para los sectores productivos, siendo éstos un factor determinante para el desarrollo económico y social del país.

En este contexto, es interesante atender a los resultados obtenidos, en el estudio elaborado por el Servicio de Investigación y Análisis de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, publicado en enero de 2005, del cual se desprende que durante los años de 1994 al 2002 se han presentado en México dos etapas de crecimiento de los delitos denunciados que culminaron con una sentencia. Tomando como referencia información del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), en el año de 1996 dichas sentencias crecieron hasta ubicarse en 123,263; después de dos años con una importante reducción, nuevamente en 1999 inició otro ciclo delictivo ascendente, y en ese año se sentenciaron 118,292 casos; para el 2001, fueron 123,071; en el 2002, 125,759; en el 2003, 131,005 delitos y en el 2004, 137,457.

Asimismo, la percepción que la sociedad y el propio gobierno federal tienen acerca de la inseguridad, misma que se puede apreciar a partir del resultado de diversas encuestas e informes elaborados tanto por organismos no gubernamentales, como por la administración federal, las cuales permiten observar, por ejemplo, en la Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2005 (ENSI-3), realizada por Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad A. C. y dada a conocer a la opinión pública el 26 de octubre de 2005, que el 85 % de los mexicanos considera que los delitos siguen igual o aumentaron durante el año 2004. Pero, además, la mayoría de personas encuestadas consideran que la incidencia delictiva se

mantiene igual que en años pasados, aunque son más los que creen que ha aumentado que los que piensan que ha disminuido.

De igual manera, en dicha encuesta se señala que el 54% de la población se siente insegura en la entidad que radica, el 40%, en el municipio en que radica, y más de la mitad de la población se siente insegura en el transporte público y en la calle, y casi la mitad en las carreteras y mercados; así mismo, ocho de cada 10 personas aseveran que su vida se ha visto afectada a causa de la inseguridad.

En el estudio denominado 25 indicadores sobre la percepción de inseguridad pública en México, elaborado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), en coordinación con la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión y dado a conocer en septiembre de 2004, se señala que 4 de cada 10 mexicanos se sienten inseguros o muy inseguros en el lugar en el que viven, además de que la mitad de la población considera “alta” o “muy alta” la posibilidad de ser víctima de algún delito, y el 43% de la población consideró que en junio de 2004, la inseguridad aumentó respecto del mismo periodo en 2003.

Al respecto, resulta insoslayable el hecho de que la incidencia delictiva encuentra relación con el déficit que presenta el país en su desarrollo, lo cual queda de manifiesto en los diversos informes rendidos a la sociedad por el gobierno federal, en los que se reconoce la falta de oportunidad en el empleo, la inestabilidad en el crecimiento y flujo de capitales, tanto del interior como del exterior, generados por los diversos acontecimientos económicos que se han padecido en México.

De esa manera, se puede explicar que en la inseguridad pública influyen diversos factores como: la pobreza, la falta de oportunidades a nivel laboral, económico, cultural-educativo, de seguridad social que hacen propicio el surgimiento de fenómenos tales como: el alcoholismo, la drogadicción y el pandillerismo, entre otros y, por otra parte, la existencia de órganos que operan sobre la base de

esquemas orientados hacia la represión, más que a la implementación de políticas de servicio público, en una clara ausencia de controles efectivos sobre la actuación de los servidores públicos, lo cual genera que los programas de acción invariablemente arrojen resultados parciales, que en lugar de prevenir e investigar con eficiencia los delitos, un gran número de ilícitos se mantienen en la absoluta impunidad, lo cual afecta en mayor medida al eslabón más débil de la seguridad pública, las víctimas.

Por otra parte, no se puede aspirar a erradicar la impunidad si no se denuncian los delitos por parte de las víctimas, o si, una vez denunciados, las instituciones de justicia no les garantizan a ellas resultados que permitan la reparación del daño y a los testigos condiciones mínimas de seguridad y trato digno, pues en muchas ocasiones, debido a la pérdida de tiempo, dinero y por los riesgos que ello implica, se ven obligadas a abandonar el trámite de la averiguación previa o del proceso penal, lo cual facilita que la autoridad libere a los responsables de los delitos.

Para evitar este desaliento de las víctimas, son necesarias acciones de apoyo decididas que le hagan sentir el respaldo de la sociedad y las instituciones públicas. Por eso no basta con reconocerles el derecho a recibir asesoría jurídica y coadyuvar con el Ministerio Público en la averiguación previa o el proceso penal, es necesario, como en el caso de los inculcados, que cuenten con una verdadera representación legal gratuita y profesional que defienda los derechos que les reconoce la Constitución.

En este contexto, resulta importante comparar las cifras oficiales de delitos denunciados contra la de los delitos no denunciados. Mientras que las denuncias se han mantenido con una tendencia constante de un millón y medio de delitos denunciados por año, aproximadamente, las estadísticas de delitos no denunciados en el transcurso de la última década, ofrecen datos tales como que durante el año 2002, del total de víctimas de la delincuencia, sólo el 34% reportó el delito ante algún tipo de autoridad; en 2003 y 2004 la cifra negra de la

delincuencia es de un 80%, es decir, sólo se denuncia uno de cada cinco delitos que se cometen.

La incidencia delictiva sigue siendo alarmante, y aunque las cifras de delitos denunciados muestran un descenso aparente, no muestran el problema en su total dimensión, ni la eficacia en las acciones gubernamentales para prevenirlo o combatirlo. Efectivamente, la información reportada por el gobierno federal durante los años 2002, 2003, 2004 y los ocho meses de 2005 han señalado que se han cometido 5,185,533 (33%) delitos denunciados ante el agente del Ministerio Público, mientras que la escala media estimada de delitos no denunciados (67%), se traduce en la existencia de 10,528,203 delitos cometidos y que no fueron denunciados; esto significa que en un periodo de tres años y ocho meses se han cometido 15,713,736 delitos, teniendo como promedio por día 11,770 delitos.

Por otra parte, abatir el crecimiento inusitado de la delincuencia; reducir los altos índices de violencia; auspiciar que las víctimas del delito lo denuncien ante el agente del Ministerio Público; combatir la impunidad y prevenir el delito, entre otros, son los grandes desafíos a los que se enfrenta la sociedad mexicana.

La existencia de múltiples planes y programas oficiales orientados a dotar a la sociedad de mayores niveles de seguridad pública, los cuales comprenden la intervención de gobiernos estatales y el federal, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública y como una respuesta a los índices de delincuencia, representan acciones ineficaces si no existe una política de Estado verdaderamente coordinada a efecto de prevenir el delito.

Una eficaz política de prevención del delito representa uno de los aspectos de mayor trascendencia para garantizar la disminución de los índices de criminalidad y para abatir la impunidad, para ello son fundamentales el análisis de las políticas, las medidas y las técnicas encaminadas a inhibir las transgresiones a la ley, así

como los programas coordinados con otras instituciones como una medida de homologación de esfuerzos institucionales orientados al mismo fin.

Las tareas de coordinación a realizarse en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública deben permitir que este derecho fundamental se traduzca en un imperativo para que la vigencia del orden jurídico ayude a construir una sociedad más segura y protegida, al tiempo que los órganos encargados de la seguridad pública deban ser capaces de actuar con oportunidad en la prevención del delito.

En consideración a lo anterior, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en su compromiso con la sociedad mexicana busca que la seguridad pública en el país reciba una atención especial, hecho que se traduce en redimensionar las acciones que el Estado mexicano ha instrumentado en los últimos años y señalar las directrices a las que éste, en su calidad de garante, se encuentra obligado a seguir para satisfacer las necesidades de libertad y seguridad que los individuos requieren, y que hará valer tal derecho como actualmente lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

III. ACCIONES Y METODOLOGÍA

A raíz del acuerdo del consejo consultivo de la Comisión Nacional, se instrumentó un programa de trabajo orientado a lograr un análisis sistemático de carácter documental y de campo sobre la manera en como el Estado mexicano trata de cumplir su encomienda sobre el tema de la seguridad pública que brinda a la ciudadanía, y que en su sentido más amplio, comprende la labor que realizan las instituciones que integran los tres ámbitos de gobierno, encargadas de la prevención e investigación, así como del formal procesamiento y ejecución de las penas.

El total del material que se recopiló durante la presente investigación se encuentra integrado en 392 tomos, que suman un total de 74,391 fojas, y forman parte también del acervo histórico del expediente, 4 folletos, 104 discos compactos, 6 minidiscos compactos, 13 disquetes y un DVD, que contienen los respaldos magnéticos de 2,397 archivos con información proporcionada por autoridades federales y estatales; lo cual es el resultado de los 129 oficios, 13 recordatorios y las 149 actas circunstanciadas, que se generaron con motivo de la solicitud de información que se les dirigieron a dichas autoridades, así como de la información que se obtuvo a través de la Internet y diverso material bibliohemerográfico sobre el tema de la seguridad pública en nuestro país.

También fueron integrados al expediente los respaldos magnéticos que contienen los Planes Nacionales de Desarrollo correspondientes a los periodos 1989-1994, 1995-2000 y 2001-2006; los Programas Nacionales de Seguridad Pública de los citados periodos; los Programas Nacionales de Procuración de Justicia 1995-2000 y 2001-2006, así como el Sexto Informe de Gobierno del periodo presidencial 1989-1994, los seis informes de gobierno del periodo 1995-2000 y del primero al quinto informe del periodo actual de 2001-2006, y 389 ejemplares que contienen los informes de los titulares de diversos gobiernos de los estados y del Distrito Federal, durante el periodo de 2000 a 2005, y sus respectivos Planes Estatales de Desarrollo.

En ese sentido, resulta oportuno precisar que con motivo de la presente investigación, esta Comisión Nacional elaboró una base de datos con la finalidad de poder lograr con toda oportunidad, coordinar, sistematizar y dar seguimiento, a las 129 solicitudes de información que indistintamente se les dirigieron a la Secretaría de Seguridad Pública Federal y a la Procuraduría General de la República, así como a los titulares de los Poderes Ejecutivos de los 31 Estados de la República Mexicana y del Distrito Federal, en su calidad de integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Pública cuya respuesta se emitió en su oportunidad.

Derivado de lo anterior, también se solicitó información en torno al presente caso, a los titulares de las dependencias de la seguridad pública y de procuración de justicia de las 31 entidades federativas, así como del Distrito Federal, quienes proporcionaron la información que se les requirió.

Es importante señalar que la solicitud de información que se les requirió a las citadas dependencias, consistió principalmente en la aportación de datos con los que acreditaran que se encuentran brindando el servicio de seguridad pública a la ciudadanía; sin embargo, al no haber dado la respuesta en términos de ley, pudo haberse considerado que la autoridad reconocía tácitamente que no estaba cumpliendo a cabalidad con ese deber; tal y como lo dispone el artículo 38 de la ley que rige el actuar de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; sin embargo, este órgano protector de los derechos humanos, orientó el mejor de sus esfuerzos por allegarse de evidencias que le permitieran conocer el motivo de dicho silencio.

Lo anterior, sin renunciar a sus potestades discrecionales para apreciar el silencio o la inercia de la autoridad, por lo que fue de particular relevancia la utilización de otros medios de información, como la consulta que se realizó por Internet y en diverso material hemerográfico, sobre el tema de la seguridad pública en los estados de Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Durango, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, San Luis Potosí, Sonora, Tlaxcala, Tamaulipas y Yucatán, y de las demás entidades federativas, a partir de junio de 2004, hasta el mes de octubre de 2005; el contenido de la información obtenida forma parte de las 45 carpetas, que contienen 7,736 fojas, que se integraron con las principales notas periodísticas que se han difundido durante el citado periodo.

De la misma manera, fueron recopilados para su estudio, los diversos informes de gobierno, proporcionados por los titulares del poder ejecutivo de los 31 estados de la República Mexicana, así como del Distrito Federal, cuya información se complementó con los ordenamientos jurídicos que regulan la actividad del Poder

Ejecutivo Federal, de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, de la Procuraduría General de la República, de la Secretaría de Gobernación, así como de la Policía Federal Preventiva, tales como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Planeación; Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; Ley de la Policía Federal Preventiva; Ley de Seguridad Nacional; Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública; Reglamento Interior de la Secretaria de Gobernación y el Reglamento de la Policía Federal Preventiva, principalmente, que obran en 5,593 fojas integradas en 68 carpetas.

También se estudió el informe que en colaboración con esta Comisión Nacional, proporcionó el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática que obra en 26 fojas y un disco compacto, que contiene dos carpetas con la información solicitada.

IV. OBSTÁCULOS

Durante la integración del expediente de queja, los titulares de las dependencias de Seguridad Pública de los estados de Coahuila, Durango, Hidalgo, Jalisco, Sonora y Tamaulipas no respondieron a las peticiones formuladas por este Organismo Nacional; por otra parte, las Procuradurías Generales de Justicia de los estados de Baja California, Baja California Sur, Durango, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tlaxcala y Yucatán; atendieron parcialmente a las solicitudes de información que de manera oficial se les requirió con toda oportunidad; no obstante que también en diversos momentos se solicitaron éstas, a través de la vía telefónica.

Lo anterior, no obstante que en diversas ocasiones se realizaron las gestiones necesarias con los titulares de dichas dependencias, a efecto de obtener la

respuesta requerida, tal y como consta en los oficios de solicitud de información, los recordatorios y las 149 actas circunstanciadas que contienen la certificación de las gestiones telefónicas que se realizaron con servidores públicos de dichas instituciones.

V. LOGROS Y RESULTADOS

Previo al análisis de los derechos humanos que resultaron conculcados por la omisión de los servidores públicos del Estado mexicano, tanto del ámbito federal, como estatal y municipal, en agravio de los habitantes de la República Mexicana, es oportuno señalar que en nuestro país el Estado de derecho sienta sus bases en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuyo texto se reconoce un catálogo de derechos humanos que buscan garantizar fundamentalmente: la protección de la seguridad personal, la vida, la libertad, respeto de la propiedad, y una debida procuración e impartición de justicia.

De igual forma, el reconocimiento de los derechos del individuo frente al Estado también se encuentra consagrado en diversos instrumentos internacionales de los cuales el Estado mexicano es parte, tales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, incorporados al sistema jurídico mexicano, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como Ley Suprema, documentos en los que se reconoce el carácter imprescriptible e irrenunciable a dicha gama de derechos.

Al respecto, la Constitución General de la República, en el artículo 1o., párrafo tercero, establece la igualdad de todas las personas ante la ley y la prohibición de la discriminación por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad

humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas, y el artículo 21, párrafos sexto y séptimo, se impone el deber a cargo del Estado de realizar la función de seguridad pública.

La debida diligencia describe el esfuerzo mínimo a realizar, por parte de los servidores públicos del Estado, para cumplir su deber de proteger a los ciudadanos de los abusos contra sus derechos, lo cual implica adoptar medidas eficaces para prevenir estos abusos, investigarlos cuando se producen, procesar a los probables responsables y garantizarles un juicio justo, así como proporcionar una compensación adecuada y otras formas de reparación a las víctimas y garantizar que la justicia se imparta sin discriminación de ningún tipo.

El mencionado principio, en su interpretación por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, permite identificarlo en plena adecuación con la naturaleza de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por lo que resulta vulnerado ante toda situación en la cual el poder público sea utilizado para lesionar los derechos humanos en ella reconocidos. Si se considerara que no compromete al Estado cuando sus servidores públicos incurren en un exceso del poder público a través de actos que desbordan su competencia o que son ilegales, perdería sentido el Estado de derecho y sobre todo el sistema de protección de los derechos humanos reconocido en el sistema jurídico mexicano.

En los términos anteriores, es imputable al estado en su conjunto, con independencia de la forma bajo la cual se encuentra organizado, toda violación a los derechos reconocidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, derivada de un acto del poder público o de personas que actúan prevalidas de los poderes que ostentan por su carácter de servidores públicos; situaciones en las cuales un Estado está obligado a prevenir, investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos dentro del ámbito de su jurisdicción; y los supuestos en que su responsabilidad puede verse comprometida por haberse provocado una lesión a esos derechos, también comprende casos

como el de un hecho ilícito violatorio de los derechos humanos que inicialmente no resulte imputable directamente a un Estado, por ser obra de un particular o por no haberse identificado al autor de la trasgresión, lo cual puede acarrear la responsabilidad internacional del Estado, no por ese hecho en sí mismo, sino por falta de la debida diligencia para prevenir la violación o para tratarla en los términos requeridos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El deber de prevención del delito abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, económico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos, y aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas u ofendidos por sus consecuencias perjudiciales.

El Estado mexicano tiene el deber de proporcionar seguridad pública a todas las personas con el fin de evitar la comisión de delitos, lo cual, cuando se hace efectivo, permite garantizar el pleno goce de los derechos humanos y constituye el mejor elemento de prevención para las violaciones de éstos.

Por otra parte, el Estado también se encuentra obligado a investigar toda situación en la que se hayan violado los derechos humanos, por lo que, si los servidores públicos del Estado omiten cumplir con su deber de actuar con la debida diligencia, de modo que tal violación quede impune y no se restablezca a la víctima u ofendidos en la plenitud de sus derechos, entonces válidamente puede afirmarse que se ha incumplido el deber de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos de las personas sujetas a su jurisdicción. Lo mismo es válido cuando se tolere que los particulares o grupos de ellos actúen libre o impunemente en menoscabo de los derechos humanos.

El deber del Estado de investigar los delitos se encuentra en plena correlación con el deber de prevenir su comisión, y no se puede dar por satisfecho cuando la investigación no produce un resultado tangible, cuando no se emprende con seriedad un compromiso real y sólo resulta una simple formalidad para tratar de justificar el cumplimiento del deber desde el ejercicio del poder; por ello, las responsabilidades del Estado demandan ser asumidas por éste como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses personales, que dependa de la iniciativa procesal de la víctima u ofendidos o de la aportación privada de elementos probatorios, sin que la autoridad pública busque efectivamente la verdad, lo cual cobra valor con independencia de la calidad que ostente el agente al cual pueda eventualmente atribuirse la violación, y aun a los particulares, pues si sus hechos no son investigados con seriedad, resultarían como consecuencia de dicha omisión, en cierto modo, auxiliados por el poder público.

Por otro lado, es importante señalar que existen también algunos instrumentos internacionales que, si bien es cierto no constituyen un imperativo jurídico, son reconocidos como ideales a alcanzar, por lo que, de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, son una fuente de derecho para los Estados miembros.

Dentro de dichos instrumentos se encuentra, la Declaración de Viena sobre la Delincuencia y la Justicia: Frente a los Retos del siglo XXI, del Consejo Económico y Social (2000), que considera necesario instrumentar medidas restitutivas de la justicia que se orienten a reducir la delincuencia y a promover la recuperación del daño de víctimas, delincuentes y comunidades.

El Conjunto de Principios para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos, mediante la lucha contra la impunidad, de la Subcomisión de Derechos Humanos de la ONU (1997), que consideran necesario adoptar las medidas eficaces para luchar contra la impunidad, y para que en interés de las víctimas de violaciones a los derechos humanos se aseguren el derecho a la verdad, el

derecho a la justicia y el derecho a obtener reparación, sin los cuales no puede haber recurso eficaz contra las consecuencias de la impunidad.

La Declaración de Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas del Delito y del Abuso de Poder (resolución 40/34 del Séptimo Congreso de las Naciones Unidas) en la que se reconoce la necesidad de tomar medidas más eficaces en los planos internacional, regional y nacional en favor de las víctimas de delitos y de las víctimas del abuso de poder, quienes frecuentemente, junto con sus familias, los testigos y otras personas que les presten ayuda, están expuestos injustamente a pérdidas, daños o perjuicios, y que además pueden sufrir dificultades cuando comparezcan en el enjuiciamiento de los delincuentes, hacen patente la necesidad de adoptar medidas nacionales e internacionales a fin de garantizar el reconocimiento y el respeto universal y efectivo de los derechos de las víctimas de delitos y del abuso de poder.

Los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos a interponer recursos y obtener reparaciones (abril de 2005, Comisión de Derechos Humanos de la ONU).

El Manual de Justicia para Víctimas, sobre el uso y aplicación de los principios fundamentales de justicia para las víctimas del delito y del abuso del poder, Hand Book on Justice for Victims (1999), señala los mecanismos necesarios para establecer programas efectivos de atención a víctimas del delito y del abuso de poder.

El Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, señala que los servidores públicos tienen la alta responsabilidad de hacer cumplir la ley, sirviendo y protegiendo a la sociedad contra los actos irregulares y abusivos del poder público, respetando la dignidad humana como valor fundamental para la

vigencia de los derechos humanos, y haciendo cuanto esté a su alcance para impedir toda violación de ellos y oponerse rigurosamente a la misma.

La recomendación N 2 R(85), del Comité de Ministros de la Unión Europea a los Estados miembros sobre la posición de la víctima en el campo del derecho penal y procesal penal (adoptada por el Comité de Ministros el día 28 de junio de 1985, en reunión número 387 de los delegados de los ministros), la cual destaca la importancia de aumentar la confianza de la víctima en la justicia penal y alentar su cooperación especialmente en su calidad de testigo; para lo cual, en el sistema judicial penal, es necesario tener más en cuenta los daños físicos, psicológicos, materiales y sociales sufridos por la víctima, y considerar los pasos deseables para satisfacer sus necesidades en esos aspectos; las medidas para este fin no deben entrar en conflicto con otros objetivos del derecho penal y procesal-penal, tales como el restablecimiento del orden y la resocialización de los delincuentes, sino que pueden de hecho ayudar a su consecución y una eventual reconciliación entre la víctima y el delincuente.

La investigación realizada Sobre el Ejercicio Efectivo del Derecho a la Seguridad Pública, implicó formular múltiples requerimientos de información a autoridades de diversos ámbitos de gobierno, a las cuales no siempre correspondió la respuesta debida y adecuada; por ello, no obstante que en términos de la ley pudo haberse considerado que, ante la falta de informes o de la documentación que lo sustentara, así como el retraso injustificado en su presentación, se hubiesen declarado ciertos los hechos tal y como dispone el artículo 38 de la ley que rige el actuar de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ésta trató de orientar el mejor de sus esfuerzos por allegarse de evidencias que le permitieran arribar a la verdad histórica y corroborar los hechos que se desprenden de las investigaciones realizadas con motivo de la queja abierta de oficio.

Partiendo de los hechos probados e íntimamente relacionados, esta Comisión Nacional logró acreditar la omisión en que han incurrido servidores públicos del

Estado mexicano, al dejar de lado el deber que les correspondía de brindar una debida seguridad pública a las personas y de garantizar el acceso a la justicia a través de una debida procuración de justicia, en los términos que dispone el artículo 21 constitucional; 102, apartado A, asimismo, se logró acreditar que aun y cuando se implementaron diversas acciones encaminadas a combatir la delincuencia, la corrupción y la impunidad, las tasas reportadas de delitos a partir de 1995 comenzaron a registrar aumentos significativos, principalmente en el Distrito Federal, Morelos y los estados del norte, que golpean violentamente a importantes sectores productivos y a la población en general, con lo cual quedó demostrado que las autoridades han sido rebasadas por la delincuencia y la impunidad.

En el análisis de las evidencias, también jugaron un papel fundamental las noticias y artículos publicados en los diversos medios de comunicación, ya sean impresos o electrónicos, pues constituyen hechos públicos y notorios que, al estar en completa relación con las evidencias que esta Comisión Nacional se allegó como resultado de sus investigaciones, no requieren en sí mismos de comprobación, tal como lo reconocen tanto la jurisprudencia nacional como la internacional en materia de derechos humanos, en cuanto constituyen declaraciones públicas; más aún, cuando pueden ser corroboradas con testimonios y documentos vinculados con los actos de protesta más importantes que se han registrado en nuestro país.

Al respecto, otros eventos tales como la marcha del 29 de noviembre de 1997, en que participó un grupo aproximado de 120 mil personas que se reunió en los alrededores del Ángel de la Independencia para marchar por el Paseo de la Reforma hasta la plancha del Zócalo capitalino, exhibiendo mantas, pancartas y lanzando consignas contra el secuestro y la inseguridad pública, bajo la consigna de ¡Ya basta!; posteriormente hubo otra movilización encabezada por la organización México Unido Contra la Delincuencia, en el año de 1998, la cual impulsó la campaña denominada “del Moño Blanco”, para hacer público su repudio a la violencia delictiva y la megamarcha del 27 de junio de 2004, en el que se

congregó un millón aproximado de personas, cuyos actos de protesta han sido dirigidos a las autoridades encargadas de brindar el servicio de seguridad pública que involucra a los tres niveles de gobierno, por evadir su responsabilidad en el combate oportuno a la criminalidad y a la impunidad, lo que ha ocasionado el aumento en los delitos de privación ilegal de la libertad en su modalidad de secuestro, homicidio, robo con violencia, y a que se generalice la pérdida de la confianza en las instituciones responsables de hacer efectivo el derecho a la seguridad pública.

El garantizar la seguridad pública es una función a cargo del Estado mexicano que comprende varias acciones orientadas a las tareas de prevención del delito, procuración y administración de justicia y readaptación social, cuyo fin primordial es salvaguardar la integridad física, los bienes y derechos de las personas, así como preservar la libertad y el orden público. Se debe desarrollar a través de políticas y acciones coherentes y coordinadas que tiendan a garantizar la paz pública por medio de la prevención y persecución de los responsables de delitos o faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y el de policía administrativa.

La seguridad pública como uno de los reclamos más sentidos de la sociedad mexicana, obliga a la vigencia del Estado de derecho y se traduce en una condición necesaria para propiciar el desarrollo del Estado; todos los habitantes del país tienen el derecho fundamental a vivir con seguridad y a ser protegidos en su persona y en sus bienes, al tiempo que los órganos encargados de la seguridad pública se encuentran obligados a actuar con oportunidad en la prevención del delito; y cuando ésta falle, en la investigación y formal procesamiento de los responsables.

En ese sentido, cuando se esté en presencia de cualquier acción u omisión atribuible a algún órgano o servidor público del Estado, con independencia de su jerarquía, con el que lesione indebidamente alguno de los derechos antes

descritos, o incluso incurra en el supuesto de inobservancia al deber de actuar con la debida diligencia, prevista en la ley interna, así como en los tratados internacionales aplicables, se configura una violación a derechos humanos, prevista por el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

De esa manera, resulta imputable al Estado en su conjunto, toda violación a los derechos reconocidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales, cuando ésta deriva, de manera directa, de un acto realizado por el poder público, o incluso de personas que actúan prevalidas de los poderes que ostenten en su carácter de servidores públicos; situación en la cual, el Estado se encuentra obligado a prevenir, investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos dentro del ámbito de su competencia; sin dejar de considerar, que también le resulta dicha obligación cuando su responsabilidad esté comprometida, por haberse provocado una lesión a esos derechos, aunque la acción haya sido realizada por un particular y no se hubieran identificado al autor de la trasgresión, y ser una situación que puede acarrear la responsabilidad internacional del Estado; no por el hecho en sí mismo, sino por la falta de la debida diligencia para prevenir la violación e incluso para investigarla en los términos requeridos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como por la ley interna.

Ahora bien, en relación al principio de la debida diligencia es importante señalar que en éste se describe el esfuerzo mínimo a realizar por parte de los servidores públicos del Estado para que cumplan con su deber de proteger a los ciudadanos de los abusos o transgresiones a sus derechos, lo cual implica la obligación de adoptar medidas eficaces para prevenir tales conductas o, en su caso, investigarlas cuando éstas se producen, a fin de pronunciarse sobre la responsabilidad y la imposición de las sanciones pertinentes.

El mencionado principio, de acuerdo a la interpretación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, permite identificarlo en plena adecuación con la

naturaleza de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el cual resulta vulnerado ante toda situación en la que el poder público lo utilice para lesionar los derechos humanos en ella reconocidos. Si se considerara que no se compromete al Estado cuando sus servidores públicos incurrir en un exceso del poder público, a través de actos que desbordan su competencia o que son ilegales, perdería sentido el Estado de derecho y, sobre todo, la protección de los derechos humanos reconocida en el sistema jurídico mexicano.

El derecho a la seguridad pública implica acciones determinantes por parte del Estado para que la protección a la vida, la libertad y la seguridad personal se ejerzan eficazmente, y que el grave fenómeno de la delincuencia sea combatido por medio de acciones firmes y decididas que reintegren a la sociedad el clima de seguridad y confianza necesarios para lograr su desarrollo.

1. Planes y programas de gobierno

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha observado con gran preocupación que las estrategias plasmadas en los programas oficiales para garantizar la seguridad pública de todos los habitantes de la República Mexicana no han alcanzado los objetivos de coordinar las acciones en los tres ámbitos de gobierno, tal como lo establece el artículo 21 constitucional; 102, apartado A, tampoco se ha logrado consolidar la función del Ministerio Público como garante de la constitucionalidad y legalidad, reduciendo los índices de impunidad y disminuyendo los delitos del orden común y federal; ni abatir los hechos de corrupción, respetar los derechos humanos y atender a las víctimas del delito.

El clima de inseguridad que está viviendo México ha provocado que desde hace varios años la sociedad civil organizada se manifieste en contra de la delincuencia; por lo que, en respuesta, el gobierno federal, a efecto de atender a las demandas ciudadanas, instrumentó el programa que denominó “Cruzada Nacional Contra el Crimen y la Delincuencia”, en agosto de 1998; en dicho programa se dieron a

conocer 26 estrategias y 120 acciones específicas orientadas a la profesionalización y entrenamiento de los cuerpos policíacos, prevención del delito, recolección de datos y su análisis, el equipamiento y las nuevas tecnologías, mecanismos de coordinación y procesamiento, reformas legales y regulación de las fuerzas de seguridad pública, que fueron consideradas como líneas estratégicas y específicas que involucrarían a los tres niveles de gobierno para combatir el delito.

Las acciones impulsadas resultaron insuficientes, ya que la inseguridad pública continuó en ascenso; además, la violencia con la que se cometían los delitos, especialmente el referido a la privación ilegal de la libertad en la modalidad de secuestro, propició el malestar de la sociedad, ante lo cual, el 27 de junio de 2004 se generó una movilización social de grandes magnitudes denominada "megamarcha" o "marcha del silencio", convocada por diversas organizaciones sociales, que congregaron, bajo el lema de "Rescatemos a México", a cientos de miles de personas de todos los estratos sociales y de distintos puntos de la República, que marcharon del Ángel de la Independencia hasta el Zócalo de la ciudad de México, con un mismo fin y lanzando la consigna "Ya basta a la delincuencia", dirigido a las autoridades por su ineficiencia en el combate a la delincuencia.

El gobierno de México reconoció, desde 2001, que la seguridad pública, la prevención del delito, el combate frontal a la impunidad y la corrupción, y la procuración de justicia, con pleno respeto a los derechos humanos y dentro del marco del derecho, son prioridades por convicción y exigencias ciudadanas. Los grandes desafíos para garantizar la seguridad pública, la procuración de justicia y el combate a la corrupción, a fin de abatir los índices delictivos y de criminalidad, respetando los derechos humanos, permanecen como parte de una agenda pendiente.

Por otra parte, el análisis de las evidencias que se allegó esta Comisión Nacional, entre los que se encuentra el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, permite observar diversas acciones previstas para hacer realidad el derecho a la seguridad pública de todos los habitantes de la República Mexicana, entre las cuales se encuentra:

A. Abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y el desempeño de la administración pública federal, a través del control y detección de prácticas que la fomenten, sancionarlas dando transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad;

B. Garantizar la seguridad pública para la tranquilidad ciudadana, por medio de la prevención del delito, lograr una reforma integral del sistema de seguridad pública, combatir la corrupción, depurar y dignificar a los cuerpos policiales, reestructurar integralmente el sistema penitenciario, y promover la participación y organización ciudadanas en la prevención de delitos y faltas administrativas;

C. Garantizar la procuración de justicia pronta, expedita, apegada a derecho y de respeto a los derechos humanos, actualizando la institución del Ministerio Público Federal, combatir los delitos en el ámbito federal, depurar, desarrollar y dignificar a los responsables de la procuración de justicia e incrementar la confianza de los ciudadanos en la procuración de justicia federal.

En el mismo orden de ideas, el Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006 reafirma el compromiso institucional en relación a la seguridad pública como una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en sus respectivos ámbitos de competencia, con el fin de proveer las acciones necesarias para dar seguridad al ciudadano y a su familia, así como para garantizar el orden y la paz públicos, correspondiéndole a la Secretaría de Seguridad Pública Federal llevar a cabo dicha función a través de un nuevo modelo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En este sentido, la política gubernamental de seguridad pública y combate a la delincuencia, tiene como objetivos fundamentales:

A. Prevenir el delito para garantizar la seguridad ciudadana, a través del desarrollo e instrumentación de programas y mecanismos integrales de prevención del delito;

B. Lograr la reforma Integral del Sistema Nacional de Seguridad Pública, por medio del establecimiento de una política criminal integral en el país, promover la adecuación del marco jurídico en materia de seguridad pública y empresas de seguridad privada, así como la instrumentación del servicio civil de carrera;

C. Combatir la corrupción, depurar y dignificar a los cuerpos policiales, con el reconocimiento y estímulos al personal, el establecimiento de un sistema de control de confianza, capacitación continua y evaluación de permanencia, y prevenir la violación de los derechos humanos en las corporaciones policiales;

D. Reestructurar integralmente el Sistema Penitenciario a través de la promoción y adecuación del sistema de readaptación social, para que cumpla con las normas mínimas de readaptación de adultos y el tratamiento de menores, promoción de la ejecución de sustitutivos de la pena de prisión y condena condicional, y establecer programas y mecanismos que contribuyan a mantener el orden, la seguridad interna y el respeto irrestricto de los derechos humanos en el sistema penitenciario;

E. Promover la participación y organización ciudadana en la prevención de delitos y faltas administrativas, por medio de la organización y participación de la sociedad en la prevención del delito y faltas administrativas, establecer programas de prevención y denuncia en coordinación con la sociedad y las autoridades correspondientes, y promover la evaluación de las instituciones de seguridad pública a través de la ciudadanía, y

F. Establecer mecanismos de coordinación y cooperación con las instituciones integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Pública, mediante la suscripción de convenios o acuerdos, promover los mecanismos para mejorar la coordinación entre los cuerpos de seguridad pública y regular el funcionamiento de las empresas de seguridad privada,

y proponer instrumentos para optimizar el aprovechamiento de los recursos del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

De igual manera, el Plan Nacional de Procuración de Justicia 2001-2006, establece los criterios para conformar un Sistema Integral de Procuración de Justicia que garantice una procuración de justicia pronta, expedita, apegada a derecho y de respeto a los derechos humanos, para la cual las estrategias rectoras son actualizar la institución del Ministerio Público; combatir los delitos del ámbito federal y los del orden común; depurar, desarrollar y dignificar a los responsables de la procuración de justicia, e incrementar la confianza de los ciudadanos en la procuración de justicia, buscando conseguir como objetivos generales:

- A.** Consolidar la función del Ministerio Público como garante de la constitucionalidad;
- B.** Hacer eficiente y eficaz a la institución;
- C.** Reducir los índices de impunidad;
- D.** Disminuir los delitos del orden común y federal;
- E.** Abatir los hechos de corrupción, y
- F.** Respetar los derechos humanos y la atención de víctimas del delito.

A partir de la marcha contra la violencia, del 27 de junio de 2004 en la ciudad de México, el gobierno federal a través de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, en su calidad de instancia especializada del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el 14 de julio de 2004 convocó a una reunión extraordinaria a efecto de analizar las 10 acciones contra la delincuencia organizada, comprometidas por el Ejecutivo Federal, dentro de los cuales se tocaron los temas de la reunión del Consejo Nacional de Seguridad Pública; la modificación del Consejo Nacional de Seguridad; la reunión con las conferencias nacionales de procuradores estatales y secretarios de seguridad pública; la transparencia en la información; el incremento al presupuesto del 2005; la campaña de cultura de la legalidad y de la prevención; la calidad total en la atención de denuncias; el

Sistema Federal de Atención a Víctimas del Delito, y la depuración de los servidores públicos.

Las acciones y estrategias instrumentadas en dicho plan fueron:

- A.** Impulsar la participación ciudadana a través del establecimiento de comités, así como de enlaces con organizaciones no gubernamentales y la constitución del Sistema Nacional de Participación Ciudadana;
- B.** El establecimiento de un sistema de atención a víctimas del delito, fomentando una cultura de respeto a los derechos humanos dentro del marco de la legalidad que implica la procuración de justicia, y al mismo tiempo homologar esquemas para la atención de víctimas para consolidar y fortalecer el Estado de derecho;
- C.** Mejorar y hacer eficientes los mecanismos de coordinación y cooperación en materia de prevención del delito, procuración de justicia y readaptación social con la participación de los tres niveles de gobierno;
- D.** Impulsar el desarrollo de nuevas y más contundentes estrategias contra la delincuencia, buscando la homologación de normas, métodos y esquemas operativos en el combate a la delincuencia por región, así como fortalecer el intercambio de información y experiencias con otros países;
- E.** El establecimiento de una política de calidad total en la atención de la denuncia, instrumentando sistemas de gestión orientados a la atención de la demanda ciudadana, desde la denuncia de hechos probablemente delictivos, hasta la consignación del expediente a la autoridad jurisdiccional;
- F.** El establecimiento de sistemas de transparencia en la información, instrumentando esquemas de rendición de cuentas y transparencia de funciones que mantengan informada a la ciudadanía respecto del quehacer de las instituciones, y
- G.** La actualización de mecanismos de selección científica del personal sustantivo y administrativo con perfiles de legalidad, eficiencia, profesionalismo, honradez y actitud en la rendición de cuentas respecto al desempeño de sus funciones, a efecto de combatir la corrupción.

Durante la instrumentación del citado programa, la violencia se incrementó en la parte norte de la frontera, propiamente en Nuevo Laredo, Tamaulipas, lo cual propició que la embajada de Estados Unidos de América, informara al gobierno

federal su preocupación por tales acontecimientos, y el cierre del consulado en dicha ciudad, por ese motivo, el 11 de junio de 2005 se puso en marcha el “Operativo México Seguro”, con el propósito de combatir el delito organizado y garantizar la seguridad de las poblaciones que han sido víctimas de hechos violentos, los cuales reconoció el Ejecutivo Federal “son el resultado de las disputas entre las bandas de la delincuencia organizada”; iniciando dicho programa, con el despliegue de las fuerzas federales (el Ejército, la PFP y la AFI) en los estados de Tamaulipas (Nuevo Laredo, Reynosa y Matamoros); Baja California (Tijuana y Mexicali); y Sinaloa (Culiacán, Navolato y Mazatlán).

Esta Comisión Nacional ha observado que las acciones de las instituciones de gobierno encargadas de la seguridad pública en el Estado mexicano han sido insuficientes para combatir el problema de la inseguridad, de tal forma que aún y cuando desde el año de 2004, el Poder Ejecutivo Federal realizó un Programa Emergente de Acciones para Afrontar el Fenómeno Delictivo, en el cual reconoce la necesidad indispensable de potenciar la coordinación y la colaboración interinstitucional con los tres órdenes de gobierno, así como la decisiva influencia de los medios de comunicación.

Dichas estrategias no han funcionado con eficacia, en razón de la percepción que la sociedad y el propio gobierno federal tienen respecto de la inseguridad, toda vez que la incidencia delictiva sigue siendo alarmante, y aunque las cifras de delitos denunciados muestran un descenso aparente, éste se explica por el surgimiento en los últimos años de la práctica de los agentes del Ministerio Público de no iniciar averiguaciones previas, sino de lo que se denomina “actas circunstanciadas”, que en su sentido original y tal y como se prevé en el acuerdo A/010/92 del procurador General de la República, solo serían elaboradas cuando las condiciones o hechos que por su propia naturaleza y por carecerse de elementos constitutivos, no puedan aún ser considerados como delitos y previsto en este acuerdo, sean perseguibles por querrela, petición o declaratoria de perjuicio de parte ofendida, acuerdo que se ha pervertido en cuanto a su sentido

original propiciado una mayor desconfianza social ante las instancias encargadas de procurar justicia, así como una firme convicción en las víctimas del delito de que no obstante la presentación de denuncias éstas no se tramitarán, a la vez de propiciar un incremento en los márgenes de impunidad, Por lo que la referencia a delitos denunciados no refleja el problema en su total dimensión, ya que ignora lo relativo a la denominada “cifra negra de la delincuencia” y, por ende, es muy difícil otorgarles eficacia en las acciones gubernamentales para prevenirlo o combatirlo cuando éstas no parten de estrategias derivadas del fenómeno delictivo acorde a sus manifestaciones.

Para que la seguridad pública sea eficaz, se requiere que la coordinación de las instancias que forman parte del Sistema Nacional de Seguridad Pública sea integral, por medio de acciones coherentes y convergentes que aseguren la correcta distribución de la información y el acuerdo político en la toma de decisiones, así como una adecuada colaboración, lo cual se encuentra previsto desde hace una década en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

La existencia de problemas estructurales en nuestro país, como es el caso de la falta de continuidad en los planes y programas oficiales, la improvisación en el servicio público y la corrupción, entre otros, demanda de una mayor capacidad estratégica y administrativa por parte de nuestro Gobierno, que le permita implementar políticas que ayuden al desarrollo de la plena convivencia social, entre los ciudadanos y las instituciones, no basta solamente el diseño de nuevos planes y programas en materia de seguridad pública como una respuesta momentánea al fenómeno delictivo, sino que a partir de los programas que se encuentran ya establecidos se busquen las fórmulas necesarias con miras hacia el futuro que permita garantizar su continuidad, perfeccionamiento y correcta aplicación; evitando la descalificación de todo lo anterior simplemente por pertenecer a otras administraciones, y en la improvisación, como oferta para la solución de problemas estructurales, que retrasa y entorpece la lucha frontal que

se sostiene en contra de la delincuencia común, la organizada, y abre la puerta a la impunidad y la corrupción.

La investigación que realizó esta Comisión Nacional, permite observar, que cuando menos en los últimos 10 años, se han implementado, los programas denominados “Cruzada Nacional Contra el Crimen y la Delincuencia” (agosto de 1998), “El Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006” (2002); “Las 10 acciones contra la delincuencia organizada, comprometidas por el Ejecutivo Federal” (14 de julio de 2004), y “México Unido Contra la Delincuencia” (11 de junio de 2005), que contienen estrategias y acciones específicas similares, nacidas de demandas ciudadanas, pero también comparten el lamentable destino de haberse quedado cortos en cuanto a resultados cualitativos que permitan a la sociedad mexicana acceder a mejores condiciones de seguridad pública y, por el contrario, se observa la escala ascendente de los índices delictivos en nuestro país.

Los programas mencionados no reflejan que la planeación nacional sobre el tema, se realice de manera ordenada, racional y sistemática, tal y como se prevé en el artículo 3o., la Ley de Planeación, que permitan al Ejecutivo Federal, en materia de seguridad pública, dar continuidad a las acciones aprobadas en su oportunidad y evitar la repetición o duplicidad de programas, en los que se haga referencia al mismo problema de la inseguridad, la impunidad y la corrupción, pero se cambian de denominación las estrategias en el combate a la criminalidad en ausencia de una práctica que permita aprovechar la experiencia.

Además, las Conferencias Nacionales de Seguridad Pública, de Procuración de Justicia y la de Readaptación Social, se encuentran comprometidas a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a impulsar las tareas que se les han delegado, para alcanzar de manera coordinada y sustentada los avances significativos que les reclama la sociedad en el combate a la delincuencia y propiciar las condiciones para hacer efectivo el derecho a la seguridad pública

reconocido en el orden jurídico mexicano, que otorga a los particulares la amplia y plena protección que les corresponde, y es vinculante para los poderes públicos, atendiendo a los criterios superiores de libertad y respeto total a la dignidad del ser humano. Esto implica propiciar en las autoridades, por un lado, una conciencia activa y un compromiso gubernamental en la promoción y protección de la seguridad pública y, por otro, la abstención de conductas que lo anulen.

2. Prevención del delito y eficiencia institucional

El derecho fundamental a la seguridad pública demanda una política de prevención del delito que permita hacer efectivo el ideal de una vida segura orientada al desarrollo de los individuos sin mayores limitaciones que las establecidas en las leyes. En este sentido, es oportuno precisar que, la prevención del delito constituye una de las obligaciones a cargo del Estado mexicano reconocida en nuestro sistema jurídico; así, dicha obligación debe abarcar todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente sancionadas conforme a la ley.

En opinión de los especialistas en la materia, la prevención del delito se refiere a todas aquellas políticas, medidas y técnicas encaminadas a inhibir las transgresiones a la ley. Es un área que en México por lo general maneja la policía preventiva, ya sea federal, estatal o municipal. La forma más ostensible de ello es la vigilancia policial de los espacios públicos. También se contemplan en este esquema los programas coordinados con otras instituciones, como por ejemplo, las campañas contra el consumo de drogas, las campañas para fomentar una cultura de legalidad, y los programas de atención a grupos vulnerables, a grupos tendentes a cometer delitos o, a ser víctimas (mujeres y ancianos).

En ese orden de ideas, ante el sentimiento de inseguridad que existe en la ciudadanía, que va en aumento, los programas de prevención del delito deben partir de un conocimiento exhaustivo del fenómeno delictivo, así como de una acción uniforme por parte de la autoridad pues la solución al problema de la seguridad pública en un sistema nacional impone la obligación de dictar medidas articuladas que permitan la intervención de cada uno de los ámbitos de gobierno con responsabilidades definidas.

Los estudios sobre la seguridad pública en México reportan la manera en que la inseguridad pública ha aumentado en los últimos 20 años. Según cifras oficiales del INEGI, que cubren los hechos delictivos que se denuncian ante la autoridad correspondiente, el número de probables delincuentes del fuero común se incrementó 122.9% entre 1980 y 2000, en tanto que la población sólo creció en 50.0%. Además, la violencia con la que se consuman los delitos ha sido una característica particular de la inseguridad. En los años de referencia, el número de presuntos delincuentes por infligir lesiones aumentó 69.4%.

Según el INEGI y un estudio sobre indicadores de seguridad pública en México, basado en un sistema de estadísticas delictivas realizado en 2003, en el país se generan distintas cifras estadísticas para conocer el panorama sociodemográfico de la delincuencia. Dichas cifras se identifican como: reales, ocultas, oficiales, aparentes y legales, por lo que es factible identificar la existencia de tres categorías de estadísticas delictivas: a) la que corresponde a los delitos cometidos que no se conocen; b) la de los delitos cometidos que se conocen y no se denuncian, y c) la de los delitos cometidos que se conocen y se denuncian.

Las estadísticas que se publican, en su mayoría corresponden a la tercera categoría y son las conocidas como “estadísticas oficiales”; generalmente cumplen propósitos de medición de la actividad pública administrativa y tienen además fines presupuestales, lo que desvía a otro plano el problema de la delincuencia en sí. Es a partir de los datos obtenidos en las estadísticas que podemos conocer la

tendencia delictiva, la incidencia, las tipologías, la percepción ciudadana y la eficiencia institucional. Sin embargo, el problema de la generación de datos confiables sigue siendo un planteamiento actual respecto de la información que debe formar parte de la estadística delictiva, y cómo se deben sistematizar y homogeneizar los criterios de recolección.

Actualmente, las estadísticas oficiales ofrecen una imagen diversa de la realidad delictiva en el país. Esta afirmación se convalida con las cifras estimadas existentes en materia de delitos no denunciados, que arrojan datos tales como que sólo se denuncia uno de cada cinco delitos, lo que hace pensar que las estadísticas oficiales difícilmente puedan servir para señalar con objetividad las tendencias y los patrones de comportamiento e, inclusive, para explicar el fenómeno delictivo, máxime cuando se afirma que “la incidencia delictiva ha descendido”.

Para prevenir el delito, es muy importante contar con información que oriente las políticas públicas encaminadas a combatirlo. El costo social de no aplicar recursos en el desarrollo de un sistema de información delictivo, que sea eficaz y esté organizado sobre bases científicas con información confiable, es muy alto, en virtud de que las decisiones tomadas con “información” dudosa pueden conducir a errores. Leyes más severas, más jueces, más policías, más cárceles, puede significar más personas en prisión, pero no necesariamente menos delitos, pero sí, y esto es lo más delicado, mayores brotes de corrupción so pretexto de una lucha contra la delincuencia, así como la pretensión de anular los derechos de las personas, en la oferta de lograr un mayor éxito en la lucha contra la delincuencia.

Sin duda alguna, la tarea preventiva a cargo del Estado mexicano se impone, en virtud de que en términos sociales y económicos resulta menos costoso prevenir que tratar de detener a los delincuentes, procesarlos y ejecutar una pena. Cuando las medidas de prevención del delito resultan parcialmente efectivas o simplemente no son eficaces, el índice de delincuencia que comprende los delitos

federales y del fuero común, tiende a mantenerse en niveles preocupantes o se incrementa.

Como ejemplo podemos mencionar que la población penitenciaria total del país en julio de 2004 era de 191,890 internos, y a octubre de 2005 es de aproximadamente 209,361 internos, lo que nos dice que las medidas tomadas respecto a prevención del delito no son las más adecuadas, ya que el índice de internos creció en 9 puntos porcentuales, y si lo comparamos con el millón y medio de delitos denunciados en toda la República en un año, arrojan índices de eficiencia tan ínfimos que no encuentran justificación.

La seguridad pública enfrenta mayores preocupaciones por el incremento de una delincuencia cada vez más violenta y organizada, que crea un clima de incertidumbre y desconfianza entre la población, y da lugar a un proceso de descomposición de las instituciones públicas y de la convivencia social.

Por su parte, en las encuestas sobre Corrupción y Actitudes Ciudadanas 2004, realizada por Gaussc, Redes Marcas con estrategia, por encargo de la Secretaría de la Función Pública Federal, dada a conocer a la opinión pública en mayo de 2004, respecto de la percepción que se tiene sobre la corrupción desde el inicio del gobierno del presidente Vicente Fox, “el 49% de los encuestados consideró que la corrupción está igual, el 29% consideró que hay más corrupción y el 19% señaló que hay menos. Para el 72% de los encuestados”, el hecho de lograr que la corrupción ya no sea un problema en el país es poco probable.

En el estudio sobre la percepción de inseguridad pública en México 2004, realizado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública CESOP y la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, la evaluación que tiene la ciudadanía sobre las instituciones de seguridad, señala que para 8 de cada 10 personas entrevistadas, la policía en general es corrupta; predomina la percepción de que la

policía está coludida con los delincuentes y que otorga un trato preferencial a gente con poder y dinero.

También es interesante señalar sobre dicha encuesta que los ciudadanos perciben las condiciones en que trabaja la policía son precarias, y que las causas por las que persiste la corrupción son los sueldos bajos, los superiores les piden dinero y también por su bajo nivel educativo. En un sentido similar, la Encuesta Internacional sobre Criminalidad y Victimización ENICRIV-2004, realizada por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI), señala que el 45% de la población opina que la policía actúa mal o muy mal para controlar el delito.

En este contexto, para lograr un auténtico y adecuado control de los índices de criminalidad, es necesario crear instrumentos y programas que se basen en una política criminal enfocada a responder al principio de todo estado democrático de derecho y atender los requerimientos sociales; es necesario impulsar una verdadera vinculación institucional con la sociedad a partir de la participación en las políticas públicas en materia de prevención del delito y diseñar las directrices para combatir el problema de la inseguridad pública.

El incremento en los índices de corrupción, junto con la penetración de la delincuencia en las instituciones de seguridad, fomentan la impunidad y son el reflejo de una sociedad en descomposición, en la que la existencia de programas eficaces para la prevención del delito, la protección a los derechos de las víctimas del delito, así como la existencia de una adecuada procuración de justicia se han convertido en una aspiración insatisfecha que ha suscitado la desconfianza social en las instituciones del Estado, en virtud del abuso de poder y las inadecuadas prácticas administrativas por parte de los servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley.

El sistema penitenciario, por su parte, lejos de funcionar como una opción de readaptación, sigue degenerando en verdaderos centros de reclusión, en donde

imperera la ley del más fuerte, el auto gobierno, la sobrepoblación, la corrupción, la impunidad, y la falta de acciones eficaces hacen difícil la readaptación social de los internos, tal y como lo dispone el artículo 18 constitucional.

En ese sentido, es oportuno recordar, que el 6 de septiembre de 2004, esta Comisión Nacional emitió un Informe Especial sobre la situación de los derechos humanos en los Centros de Reclusión de la República Mexicana, dependientes de Gobiernos locales y municipales, en el que examinó la situación de los derechos humanos en dichos centros, también hay que señalar que con anterioridad a dicho informe especial esta Comisión Nacional en el año 2001 elaboró un “Breve Diagnóstico de la Situación del Sistema Penitenciario Mexicano”, que fue ampliamente a la sociedad, sin soslayar el hecho de que las irregularidades subsisten, y que se han dado vista a las autoridades competentes en cada una de las ocasiones que se acreditó dicha situación.

Además, a través de ese documento, esta Comisión Nacional hizo patente su preocupación por el incremento exagerado en los índices de delincuencia y la incapacidad de las autoridades de los tres órdenes de gobierno del país para controlar este fenómeno, el cual se ha convertido en un problema insuperable que genera, en la comunidad, sentimientos de impotencia; lo anterior, teniendo en cuenta que el sistema penitenciario es el último eslabón del esquema de la seguridad pública, que ha sido desatendido durante décadas por el estado mexicano; y porque también era necesario hacer notar a la sociedad en general que la enorme corrupción que existe en los centros de reclusión tiene consecuencias también en el exterior, y si bien es cierto que no se puede catalogar como una violación propiamente dicha a derechos humanos, sí constituye un factor condicionante que propicia esa vulneración, y afecta con ello el derecho humano a la seguridad pública de toda la población.

En ese tenor, es importante destacar que la función a cargo del Estado de garantizar la seguridad pública, no sólo abarca la prevención, persecución y

sanción de las infracciones y delitos, sino también la reinserción del delincuente a la sociedad, tal como lo prevé el artículo 3, de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En el propio documento, se hizo un llamado de atención a las autoridades competentes y de la sociedad en general, sobre las violaciones a derechos humanos en los centros de reclusión de todo el país, con el propósito de que se emprendan acciones encaminadas a evitar, tanto que continúen existiendo, como que lleguen a extenderse hacia donde no las hay; y para ellos, se emitieron 7 propuestas tendentes a alcanzar ese fin.

De igual manera, la deficiente preparación de los servidores públicos que se desempeñan en las instituciones responsables de la seguridad pública propicia la necesidad de revalorar y redimensionar la formación profesional y el servicio policial en el país.

Lo anterior permite afirmar que si bien la actuación de la Secretaría de Seguridad Pública se fundamenta en los ordenamientos consagrados en la Constitución, preservando de manera prioritaria el respeto a los derechos humanos, para restablecer la confianza entre los ciudadanos; buscando crear las condiciones para un desarrollo armónico, incluyente sustentable y moderno, que ayuden a garantizar el orden público y la convivencia social, así como para brindar servicios de seguridad pública de calidad a todos los mexicanos; propiciando la coordinación entre los tres ámbitos de gobierno, para afrontar con decisión la inseguridad, la delincuencia y la corrupción; esto no se ha logrado, no obstante que en la lucha por erradicar dicho fenómeno se han realizado múltiples acciones, derivadas de la aplicación de diversos planes y programas.

Uno de los propósitos de la política de Estado contra la inseguridad pública, es el de fomentar y difundir ampliamente la cultura de la prevención del delito, a través de programas y mecanismos de coordinación con los tres niveles de gobierno, que

permitan contrarrestar las causas generadoras de conductas transgresoras de la ley, la detección oportuna de los factores criminógenos y grupos de riesgo para minimizar su potencial delictivo, adoptando una política criminal integral en la que se delimiten la seguridad pública y la justicia penal como funciones de naturaleza distinta, que guardan estrecha relación y se complementen.

El ejercicio del derecho fundamental a la seguridad pública demanda una política de prevención del delito, que permita hacer efectivo el ideal de una vida segura orientada al desarrollo de los individuos sin mayores limitaciones que las establecidas en las leyes, y que el Estado, como sujeto obligado, de acuerdo a nuestro sistema jurídico, instrumente medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente sancionadas conforme a la ley.

Prevenir la comisión de delitos y garantizar la seguridad pública constituyen algunas de las obligaciones más importantes del Estado mexicano. Sin embargo, los mecanismos preventivos que actualmente se utilizan no han reportado la eficacia estimada; el delito se inicia, en muchas ocasiones, a partir de faltas administrativas o delitos menores o por abusos en el entorno social, y el grado de la conducta se va agravando cuando la tolerancia e impunidad continúan ante la falta de acción por parte del Estado.

Respecto a los órganos de la procuración de la justicia, que son el segundo nivel dentro del marco de la seguridad pública en nuestro país, resulta oportuno precisar que, de acuerdo al principio de legalidad, los servidores públicos encargados de realizar dicha función deben apegar su labor al marco jurídico, toda vez que en materia penal no hay espacio para la discrecionalidad o el condicionamiento de la aplicación de la ley, ya que ésta se debe aplicar sin excepciones, en las formas y los términos especificados por la propia legislación.

De acuerdo con el principio de legalidad, se busca evitar que las autoridades se aparten de sus mandatos legales, así como impedir que los delitos queden impunes, pues la ley obliga a la institución del Ministerio Público a investigar y determinar si existe o no delito que perseguir, porque él ejerce el monopolio de la acción penal, así como a proteger los derechos de las víctimas y ofendidos por el delito.

En este orden de ideas, podemos afirmar que el orden jurídico y la seguridad pública son parte fundamental de toda organización social y política, por ser un capítulo esencial del Estado de derecho; la procuración de justicia, como elemento inherente del orden jurídico, constituye así una de las funciones más trascendentes para el Poder Ejecutivo Federal y los correspondientes a los estados de la República.

Para cumplir puntualmente lo anterior, es menester contar con los mecanismos y herramientas necesarios para complementar estos esfuerzos, y cobra especial relevancia la obligatoriedad de desarrollar programas encaminados a consolidar un régimen de certidumbre jurídica y, a la vez, crear las condiciones que permitan al Estado combatir frontalmente la delincuencia, con la participación de los tres órdenes de gobierno, en forma sólida, con un esfuerzo permanente y en un frente común con las procuradurías de justicia estatales, la del Distrito Federal, la militar, así como también la General de la República.

En términos de las disposiciones contenidas en los artículos 21 y 102, apartado A, de la Constitución Política de la República de 1917, incumbe al Ministerio Público la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos, y por lo mismo a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la procuración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine, y que el procurador general de la República, sus agentes, así

como sus homólogos en cada entidad federativa, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.

Para esta Comisión Nacional, no pasa desapercibido, el hecho de que los instrumentos jurídicos mencionados obligan a la Institución del Ministerio Público, a excitar la facultad del órgano jurisdiccional para que se libren las órdenes de aprehensión que se deriven del ejercicio de su acción penal; por lo que dicha institución se encuentra obligada a velar porque una vez conseguidos esos mandamientos judiciales, sean cumplidos puntualmente en sus términos y en estricto apego a la ley por la corporación policiaca que tenga bajo su mando; sino también, por aquellas corporaciones pertenecientes a las instituciones que formen parte de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, en términos de las disposiciones contenidas en los artículos 3o., 4o., 10, 11 y 13 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; esto es, a través de los convenios de colaboración que le permitan hacer, no solamente más eficientes las acciones de procuración de justicia; sino también, una adecuada administración de la justicia.

La investigación realizada para la elaboración del presente Informe Especial permitió observar, que en los informes anuales de gestión que hasta el momento han rendido a la sociedad los titulares del Ejecutivo Federal; de los 31 estados, así como del Distrito Federal, cuando menos en los últimos diez años, omiten hacer referencia en relación al total de las órdenes de aprehensión y reaprehensión, que dentro del ámbito de su competencia, se encuentren pendientes de cumplir.

La omisión de la rendición de cuentas de los datos anteriores, impide realizar un estudio analítico-comparativo, que permita conocer los argumentos de las autoridades para justificar el incumplimiento de las órdenes de aprehensión, ya que el marco jurídico mexicano establece responsabilidades ante el incumplimiento de dichos mandamientos judiciales, toda vez que propicia que operen a favor del responsable del delito la prescripción de la acción penal, o

incluso de la sanción penal, en detrimento de los derechos de la víctima del delito.

En esa tesitura se encuentran, los mandamientos girados por la Institución del Ministerio Público de la Federación, ya que en el informe que se comenta, solamente se informó que en el citado periodo, se cumplieron 505,669 órdenes de investigación, y 136,744 órdenes de localización y presentación; sin embargo, no hace referencia a las órdenes de aprehensión que a la fecha continúan pendientes de ejecución, y cuantas investigaciones no se han podido concluir por ese motivo; situación con la que se deja en estado de indefensión a las víctimas de delito, y también fomenta la desconfianza de la ciudadanía en los órganos de procuración de justicia; máxime, si se toma en consideración, que la Procuraduría General de la República, se encuentra doblemente obligada a cumplir; por un lado, con los instrumentos jurídicos que determinan su competencia, así como presidir la Asamblea de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 15 de los Estatutos de dicha Conferencia, publicados el 9 de octubre de 2003 en el Diario Oficial de la Federación.

Esta Comisión Nacional en los últimos 15 años ha emitido un total de 78 recomendaciones relacionadas al incumplimiento de orden de aprehensión, lo cual permite observar una problemática que obstaculiza el hacer efectivo el derecho a una procuración de justicia pronta, completa y, sobre todo, imparcial.

Al inicio de la década de los noventa, la preocupación sobre el incremento sustancial en la incidencia delictiva nacional llevó a todos los titulares de las procuradurías de justicia de las 31 entidades federativas del país, del Distrito Federal, de la Procuraduría General de la República y de Justicia Militar a replantear los mecanismos de colaboración entre ellas, para afrontar de manera más competente, moderna y ágil la lucha contra la delincuencia, que ya desde aquél entonces atentaba no sólo contra la integridad física y patrimonial de los ciudadanos, sino también contra la seguridad pública y nacional de nuestro país.

Así, y con base en el segundo párrafo del artículo 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por vez primera se celebró entre las procuradurías del país, un Convenio suscrito en Mazatlán, Sinaloa, el 25 de septiembre de 1993, en el que se incorporaron compromisos iniciales de colaboración de las instituciones de procuración de justicia del país, en donde se obligó a tomar en cuenta, particularmente, la reforma al artículo 21 constitucional, estableciéndose que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, comprometiéndose a instrumentar acciones con la finalidad de colaborar recíprocamente, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, en la modernización, agilización y optimización de la lucha contra la delincuencia organizada y, por último, la obligación de asumir la coordinación con la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y los principios de actuación de las instituciones policiales.

Lo anterior dio como resultado que dentro de Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, del 11 de diciembre de 1995, con la finalidad de lograr una mejor integración y funcionamiento del mismo, se tomara en consideración el establecimiento de la Conferencia Nacional de Procuradores de México, inmediata antecesora de la actual Conferencia Nacional de Procuración de Justicia.

El 27 de abril de 2001, en la ciudad de Cancún, Quintana Roo, la Procuraduría General de la República, la Procuraduría General de Justicia Militar, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y las procuradurías generales de justicia de los 31 estados integrantes de la Federación suscribieron un Convenio de Colaboración, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de mayo de 2001, con el objeto de establecer las bases de coordinación para adoptar una política integral que permita diseñar y ejecutar estrategias conjuntas en la lucha contra la delincuencia; documento que contiene los elementos para modernizar y optimizar los mecanismos de colaboración en materia de procuración de justicia y adecuarlos a las nuevas disposiciones constitucionales y legales

aplicables, a fin de lograr que el combate a la delincuencia sea más eficiente y eficaz y satisfaga de manera oportuna las exigencias actuales de la sociedad.

El Estado mexicano tiene el compromiso de dotar a la sociedad de las condiciones para vivir en paz, con seguridad y justicia; en un Estado de derecho en el cual disminuya la impunidad, partiendo del principio de que ninguna reforma legal podría por sí misma desalentar a los criminales potenciales mientras no se incremente la eficacia de la autoridad por medio de la profesionalización y modernización de las instituciones públicas; por lo que no obstante que en la actualidad existe una Secretaría de Seguridad Pública Federal orientada a combatir el grave problema de la inseguridad pública, la delincuencia no sólo se ha incrementado, sino que también se ha tornado más violenta; el entonces procurador general de la República al comparecer en el año de 1998 ante el pleno de la Cámara de Diputados, para exponer su análisis correspondiente a la Política Social del IV Informe de Gobierno, admitió, que los avances logrados hasta aquella época, a través de una serie de acciones contra la delincuencia organizada, no eran tan importantes como para revertir la realidad delictiva ni para reconquistar la confianza social, porque afirmó, “que el Estado, se enfrenta también, a una delincuencia cada vez más agresiva, sumamente poderosa en recursos y con la mayor capacidad de corrupción y de infiltración en las instituciones”.

En esa ocasión, aseguró también el citado funcionario, “que a lo largo de los casi dos años que habían transcurrido desde que asumió sus funciones de Procurador, fueron destituidos 474 elementos de esa dependencia; dentro de los cuales, 299 quedaron inhabilitados; y que además, el número de sanciones administrativas se elevó a 1,448, ya que la lucha contra la impunidad comienza dentro de esa Institución, pero que era indispensable contar con una mayor y más enérgica clarificación legislativa, que permanentemente haga realidad la norma constitucional del artículo 21 que la actuación de las instituciones policiales bajo los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez”.

Los datos anteriores permiten afirmar que la mejora de la gestión pública y la acción honesta y eficaz de quienes trabajan en ella requiere de un esfuerzo sistémico y consistente de la población y sus autoridades, que va desde la educación en la familia y en los primeros años escolares, hasta el reconocimiento y premio a quienes entregan su vida al servicio de la comunidad, pasando además por el reclutamiento, selección y desarrollo de personal, así como por la simplificación administrativa y de procesos y por la participación activa y permanente de la sociedad, con la finalidad de que se lleguen a erradicar con sanciones, ello derivado de quejas y denuncias recibidas por la contraloría interna, para que la sociedad recobre la confianza en las instituciones.

Respecto al problema de la inseguridad pública, aún cuando se ha señalado que es una de las mayores preocupaciones de la ciudadanía y del actual gobierno federal, el incremento de una delincuencia cada vez más violenta y organizada que crea un clima de incertidumbre y de desconfianza entre la población, da lugar a un proceso de descomposición de las instituciones públicas y de la convivencia social; ello, porque la corrupción y el abuso de poder permanecen dentro de los cuerpos policíacos, al amparo de débiles programas de vigilancia y supervisión; de un rezago legal para sancionar, de manera ejemplar, a aquellos servidores públicos infractores o negligentes; de la ausencia de organismos que promuevan la organización y la participación ciudadana en labores de prevención del delito y de las faltas administrativas, así como de la falta de atención adecuada a quejas, recomendaciones y denuncias.

En este contexto, la percepción de la sociedad sobre el tema de la corrupción, principalmente en la Encuesta sobre Gobernabilidad y Desarrollo Empresarial 2005, la corrupción en México, su impacto en el desarrollo empresarial y la gobernabilidad democrática muestra, en el 94 % de empresas encuestadas, que uno de los obstáculos en el desarrollo empresarial es la inseguridad en 5.8, en una escala del 1 al 7, en donde 7 es muy grave. Dicha encuesta señala que en cuanto

a las instituciones públicas del gobierno federal, según la honestidad promedio percibida por el sector empresarial, la policía federal (preventiva y judicial) se encuentra en primer lugar de las deshonestas con un 5.4 aproximadamente, en una escala del 1 al 7, en donde 7 es la más deshonestas.

Para lograr un auténtico y adecuado control de los índices de criminalidad es necesario crear instrumentos y programas que se basen en una política criminal enfocada a responder al principio del estado democrático de derecho y atiendan los requerimientos sociales, para lo cual se hace necesario impulsar una verdadera vinculación social en la participación de las políticas públicas en materia de prevención del delito y diseñar las directrices para combatir el problema de la inseguridad pública.

En México se entiende que la seguridad pública, en su concepto más amplio, se encuentra comprendida en el servicio que se le brinda a la ciudadanía, a través de las medidas preventivas o de seguridad, que deben ser oportuna y eficazmente aplicadas por las diversas corporaciones policíacas, a fin de salvaguardar la integridad física, los bienes y derechos de las personas, así como preservar la libertad, el orden y la paz públicos; y cuando por alguna circunstancia se rompa ese principio, esto es, que se atente contra alguno de esos derechos, sean los órganos encargados de procurar y administrar la justicia los responsables de lograr, pronta y expeditamente, que se le resarza a dichas personas el pleno goce de los derechos que les fueron afectados, en completa armonía y aplicación de la ley.

Como se puede advertir, en México mucho se ha dicho, sobre las distintas estrategias implementadas en materia de prevención del delito, al combate de la corrupción, así como a la impunidad; encaminadas, a brindar un efectivo derecho a la seguridad pública de la ciudadanía; asimismo, se han realizado diversas reformas a la ley y cambios estructurales al Sistema Nacional de Seguridad Pública, que le permita al gobierno federal alcanzar resultados objetivos para

lograr la erradicación de dichos fenómenos sociales; se ha hablado también de la depuración y dignificación de los cuerpos policiales, entre otros; sin embargo, hasta el momento no se ha observado que se haya informado de los resultados cualitativos y cuantitativos, que permitan confirmar a la sociedad el cumplimiento de los objetivos, el logro de las estrategias, y en particular la tendencia en los índices de delincuencia en cualquiera de sus aspectos, así como, la corrupción y la impunidad al interior de los órganos encargados de la Seguridad Pública.

3. El presupuesto

Atender el grave problema de la inseguridad generada por la delincuencia constituye sin duda la principal exigencia y preocupación de la ciudadanía y la mayor responsabilidad del gobierno federal. Por ello, en los últimos años se han canalizado crecientes recursos presupuestarios en términos reales a la seguridad pública y procuración de justicia.

De acuerdo a los datos estadísticos disponibles, en la pasada administración, se observó que para la consolidación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), los recursos públicos que se le asignaron para procurar la seguridad pública, en el año 2000, fue de 12,255.4 millones de pesos, con la que se superó en términos reales en 22.6 por ciento a los recursos destinados el año previo y en 267.3 por ciento a los de 1997; y que del monto total de los recursos asignados en el 2000, 1,872.8 millones de pesos fueron aportados por los gobiernos estatales y el Distrito Federal, y 10,382.6 millones de pesos por la Federación, los cuales incluyen 5,170 millones de pesos procedentes del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los estados y del Distrito Federal, Ramo 33, y 5,212.6 millones de pesos de diversas dependencias federales, que ejercerían éstas de manera directa, en tanto que los 7,042.8 millones de pesos restantes se distribuyeron por ejes estratégicos de la siguiente manera:

- a. 2.7 por ciento a la profesionalización de los elementos de seguridad pública;
- b. 10.6 por ciento para ampliar la plantilla de las instituciones de seguridad pública, y complementar sus ingresos;
- c. 83 por ciento para el equipamiento y adquisición de tecnología de punta de las diferentes corporaciones policiacas para la construcción y dignificación de la infraestructura penitenciaria y de seguridad pública;
- d. 1.6 por ciento para el equipamiento de los tribunales superiores de justicia;
- e. 1.1 por ciento para apoyar la participación comunitaria en tareas de seguridad pública y para labores de difusión social, y
- f. 1 por ciento para el seguimiento y la evaluación de las actividades en la materia.

El tema de los recursos asignados para que el Estado cumpla su función de servir en materia de seguridad pública puede resultar sensible si no se aborda con la objetividad que merece. En este sentido, en un estudio sobre seguridad pública en México: "Indicadores delictivos y su presupuesto público federal ejercido y aprobado, 1994-2005", elaborado por la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, se señala que en función de las reformas que ha sufrido en los últimos años el marco jurídico-institucional en la materia ha provocado que el presupuesto federal que se asigna para esta función sea ejercido por un número cada vez mayor de dependencias del gobierno federal.

La investigación referida analiza como el presupuesto federal en seguridad pública ha sido ejercido por diversas instancias de gobierno, por ejemplo, en 1997 por la Secretaría de Gobernación (SEGOB): en 1998 se ejerció conjuntamente entre la SEGOB, la Procuraduría General de la República (PGR) y la Secretaría de Marina en los años de 1999 y 2000, se adicionó a las instituciones la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y se creó un Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) en el Presupuesto de Egresos de la Federación perteneciente al ramo 33. A partir del año 2001, se creó la Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSPF), la cual concentró las funciones de seguridad pública que estaban a cargo de la SEGOB, y como consecuencia, el presupuesto

público federal se ejerce a partir de ese año por cuatro ramos administrativos: la SSPF, la SEDENA, la Secretaría de Marina y la PGR, además de un ramo general que lo constituye el FASP.

Es importante destacar el sustancial incremento del presupuesto federal en materia de seguridad pública, toda vez que en 11 años, de 275 millones 741 mil pesos, aumentó a 13 mil 451 millones de pesos. Sin embargo, la percepción social sigue siendo de profunda intranquilidad“[...] cuatro de cada diez mexicanos se sienten inseguros’ o ‘muy inseguros’ en el lugar en el que viven y el 43 por ciento señaló que, considerando la situación de hace un año, la inseguridad ha aumentado”. Como resulta evidente dada la situación actual en materia de inseguridad pública, el hecho de asignar mayores recursos económicos a su combate no necesariamente ha impactado en la disminución de los índices delictivos.

Según el Quinto Informe de Gobierno el incremento del presupuesto destinado al rubro de la seguridad pública, sigue la tendencia que se muestra en el siguiente cuadro:

Pesos gastados por delito denunciado	
Año	Monto
1997	\$ 1,443
1998	\$ 2,418
1999	\$ 6,141
2000	\$ 8,853
2001	\$ 8,873
2002	\$ 9,340
2003	\$ 8,340
2004	\$ 7,836

Esta tendencia se refrenda en el proyecto de decreto de presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2006, en el que, no obstante su carácter general restrictivo, se propone “incrementar los recursos destinados a la seguridad pública y procuración de justicia” [...].

El aumento paulatino del gasto en este campo permite observar que las instituciones encargadas de brindar seguridad pública han contado en la última década con mayores recursos para cumplir con su labor, sin embargo, la seguridad pública ha transitado por estadios cada vez más complicados, ya que los índices delictivos se han incrementado de manera progresiva.

4. La reforma legal

Antes de la reforma de 1994, año en que se elevó a rango constitucional la seguridad pública en México, el artículo 115, fracción III, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ya contemplaba, aunque de manera vaga, la obligación y funciones a cargo de los municipios en materia de seguridad pública como uno de los servicios públicos que atienden los ayuntamientos.

Las reformas realizadas a los artículos 21 y 73 de la Constitución Federal, permitió establecer una sólida base para forjar el Sistema Nacional de Seguridad Pública en el que coincidieran los esfuerzos de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, así como la aplicación de los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez en la actuación de las instituciones policiales del país.

Este nuevo marco constitucional originó, el 11 de diciembre de 1995, la expedición de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la cual estableció como objetivos fundamentales una política nacional de seguridad pública, fortalecer al Estado mexicano en el ámbito

de la seguridad pública, coordinar a todas las instituciones de seguridad pública de la Federación, estados y municipios, con pleno respeto a su ámbito de competencia; establecer un nuevo concepto de seguridad pública que comprendiera aspectos tales como: la prevención del delito, la procuración e impartición de justicia y la readaptación social; revalorizar y dignificar a las instituciones de seguridad pública para que éstas formaran a su personal bajo los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos; suministrar, intercambiar y sistematizar la información sobre seguridad pública y sus tecnologías asociadas, y establecer los elementos para propiciar la participación de la comunidad para la planeación de políticas y medidas concretas para mejorar los servicios de seguridad pública.

La mencionada ley le dio intervención a la ciudadanía en el tema, al precisar que el Consejo Nacional y sus correspondientes en las entidades federativas, establecerían mecanismos y procedimientos para la participación de la sociedad, respecto de las funciones que realicen y, en general, de las actividades de la seguridad pública en el país; los rubros que podrían abordar consistirían en conocer y opinar sobre políticas de seguridad pública; sugerir medidas específicas y acciones concretas para mejorar esta función; realizar labores de seguimiento; proponer reconocimientos por meritos o estímulos para los miembros de las instituciones policiales; realizar denuncias o quejas sobre irregularidades; auxiliar a las autoridades competentes en el ejercicio de sus tareas, y participar en las actividades que no fueran confidenciales o pusieran en riesgo el buen desempeño en la función de seguridad pública.

Como reflejo de lo anterior, en enero de 2005, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo que establece la creación del Consejo de Participación Ciudadana, que dio inicio al Año Nacional de Participación Ciudadana en la Prevención del Delito, con la finalidad de impulsar la prevención y fomentar la denuncia; sin embargo, el mencionado acuerdo no permite una participación social adecuada, a partir de parámetros derivados de las zonas de mayor incidencia

delictiva o bien con diferentes niveles de participación social, sino, por el contrario sus integrantes participan a partir de un doble esquema, vía invitación directa, lo cual hace discutible el nivel de representación y, por selección de servidores públicos de la propia Secretaría de Seguridad Pública Federal designados por el propio titular.

El desafío actual es que las instituciones involucradas en la seguridad pública obtengan un desempeño eficiente tanto en la prevención delictiva como en la procuración e impartición de justicia, así como en la ejecución de sanciones, que permita por una parte inhibir la comisión de delitos y por otra sancionar a los responsables y, consecuentemente, facilitar la reparación del daño a las víctimas.

La tendencia de las reformas en materia penal durante los últimos cincuenta años, presentan una frecuencia y contenido por demás discutible, que lejos de lograr una prevención real del delito, se propicia un endurecimiento de las sanciones, a través del aumento en la pena privativa de libertad, sin lograr inhibir la comisión de los mismos; propiciando que los delincuentes se tornen más violentos y perfeccionen cada vez más su *modus operandii*, ya que está demostrado, que a un cierto género de delincuentes lo que menos le preocupa, es la gravedad de la sanción y más en un ambiente de amplia impunidad en el que eventos tales como: la evasión de presos; los ajustes de cuentas entre integrantes de la delincuencia organizada; se reproducen cada día con mayor frecuencia con una practica que pone en mayor riesgo a la sociedad al detenerse las investigaciones de homicidios y desapariciones de personas bajo el argumento de que derivan de “ajustes de cuentas entre delincuentes organizados”.

La vigencia del Estado de derecho supone la existencia de disposiciones jurídicas que permitan a la sociedad en general y a los servidores públicos, en particular, tener la certeza de que su actuar se encuentra regulado por algún ordenamiento jurídico y, sobre todo, como sociedad, que el actuar de los servidores públicos habrá de apegarse de manera irrestricta al mandato legal.

La constante e incesante reforma legal propicia, un desconocimiento de su contenido y alcances, una falta de certeza jurídica en cuanto a sus efectos ante determinados fenómenos, lo cual denominamos reformismo legal, el que es causa directa de la actual hipertrofia legal en que se encuentra el sistema de seguridad pública.

La reforma legal de la seguridad pública demanda la aplicación de un criterio racional que parta de la selección escrupulosa de las mejores formulas para enfrentar el problema de la delincuencia y la eficiencia institucional, con un enfoque integral que abarque los cuatro niveles de la seguridad pública, la prevención del delito, la procuración de justicia, la impartición de justicia y la ejecución de las sanciones.

De igual manera, consideramos que antes de realizarse una reforma legal, no sólo debe tomarse en consideración la necesidad o conveniencia de la misma, sino los graves problemas que puede generar en el sentido de una indebida aplicación de la ley, provocada principalmente por una ignorancia originada en la carencia de una formación adecuada y de programas de actualización permanente en aquellos servidores públicos que tienen como función vigilar la debida aplicación de la ley.

El problema que la sociedad mexicana padece en materia de seguridad pública y justicia penal no deriva exclusivamente de las imprecisiones de la ley, o bien, de falta de instrumentos legales efectivos, sino, de los hombres que se encargan de llevarla a la práctica, los cuales, en los más de los casos, adolecen de falta de capacitación, profesionalización y, además, están inmersos en una terrible corrupción, cotidianamente descubierta, por lo cual, propondríamos enfocar la atención, sobre esquemas de control, profesionalización y especialización, que se proyecten sobre las diversas instancias de procuración de justicia, a efecto de garantizar que su función se traduzca en un beneficio social y no en un innegable lastre.

5. Las tareas de coordinación

En el Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006, en cuanto a los desafíos en la política criminal y prevención del delito, se consideró la necesidad de fortalecer la coordinación de esfuerzos de las distintas dependencias gubernamentales, encargadas de la seguridad pública, procuración y administración de justicia, así como de las responsables de promover el desarrollo social, el crecimiento económico, el empleo, la salud y la educación; sin dejar de considerar los diversos factores de carácter económico y de desarrollo social para establecer una política integral de Estado en materia de seguridad pública, en la cual prevenir el delito es adelantarse a que éste se cometa, es cambiar la cultura negativa que genera el miedo, la violencia y la impunidad, en una nueva cultura de erradicación de las causas criminales, de la denuncia y la aplicación irrestricta de la ley.

Para que la seguridad pública sea eficaz, se requiere, que la coordinación pública sea integral, por medio de acciones coherentes y convergentes que aseguren la correcta distribución de la información y el acuerdo político en la toma de decisiones y una adecuada colaboración. En este sentido, el derecho a la seguridad pública, se reconoce en el orden jurídico mexicano, y otorga a los particulares la amplia y plena protección que le corresponde en su carácter de derecho humano, y es vinculante para los poderes públicos, atendiendo a los criterios superiores de libertad y respeto total a la dignidad del ser humano; esto implica propiciar en las autoridades una conciencia activa y un compromiso gubernamental en la promoción y protección de la seguridad pública y la abstención de conductas que lo anulen y desconozca.

En cumplimiento de lo anterior, observamos que aun cuando se ha informado sobre el fortalecimiento de la coordinación entre los tres órdenes de gobierno, a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como la suscripción de 32

convenios con los estados de la república y el Distrito Federal para articular políticas en materia de prevención del delito y combatir la delincuencia y la corrupción, existen rezagos que hacen un tanto menos que imposible la articulación de esfuerzos, particularmente en lo relativo a la evaluación y capacitación de los elementos de las corporaciones de seguridad pública.

En relación a lo anterior, se han realizado acciones que permiten detectar al personal con antecedentes penales a efecto de evitar su ingreso a las corporaciones policiales, y cuenta con 460,323 registros completos de personal activo de las 32 entidades federativas, que incluyen 38,920 elementos de empresas de seguridad privada. Sin embargo, en el registro de personal de seguridad pública que se dice que está al 100 por ciento de la fuerza policial del país, la evaluación y capacitación de policías preventivos, incluyó durante 2004 a sólo 84,851 policías preventivos estatales y municipales, que representa menos del 20% del total de los elementos.

Por otra parte, el Registro Nacional de Identificación y Huellas Digitales de Internos en Centros de Readaptación Social, locales y federales, no ha logrado incluir a los 209,361 sino que sólo se encuentra conformado por 171,286 expedientes, que representan 81.8 por ciento de los internos a nivel nacional. Adicionalmente, se dispone para la consulta de las autoridades las huellas digitales de 3.2 millones de personas registradas, es decir, 14.3 por ciento más que los 2.8 millones de personas registradas a julio de 2004.

Ahora bien, respecto del Servicio Telefónico de Emergencia 066 al mes de junio de 2005, 936 municipios contaban con éste; sin embargo, importantes centros de población o entidades completas cuentan con sus propios números de servicio, lo cual evita la uniformidad en las estrategias para el apoyo a la sociedad.

6. La atención a las víctimas del delito

En un estado democrático de derecho, la prevención de los delitos, su adecuada investigación, la protección de los bienes y de las personas, así como el hecho de informar a las víctimas sobre los abusos en los que pueden incurrir las autoridades, constituyen funciones de particular importancia, para lo cual es necesario poner énfasis en la víctima desde la perspectiva legal y, así, propiciar un trato adecuado y digno por parte de los órganos con que cuenta el Estado.

Al respecto, es importante destacar que tanto en el apartado B de su artículo 20; 113, último párrafo de la Constitución General de la República, así como 10, 24 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y Abuso del Poder, reconocen el derecho a un trato igual ante la ley, el acceso a la justicia, la protección judicial y el derecho de las víctimas u ofendidos por el delito a la reparación del daño.

El Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006, establece los objetivos fundamentales o rectores, así como diversas líneas estratégicas, encaminadas al cumplimiento de las metas que se marcaron en ese documento, dentro de las cuales se encuentra “promover el establecimiento de centros de atención social a las víctimas del delito y programas coordinados con instituciones públicas y privadas para prevenir la violencia y la desintegración familiar”.

Lo anterior, sin soslayar que el Programa Nacional de Procuración de Justicia 2001-2006, se comprometió a afrontar, “como principales desafíos de la procuración de justicia mexicana al inicio del siglo XXI”, fomentar la protección de los derechos humanos y atender a las víctimas del delito, como uno de sus temas centrales de su objetivo rector.

La víctima del delito ha sido por mucho tiempo, el "personaje olvidado" por el sistema jurídico mexicano, en el que se presta mayor atención al acusado; lo cual propicia, dentro de la sociedad, reacciones de intolerancia ante el delito, que se ha manifestado en actos de linchamiento y la proclamación de acciones en contra del delito a cualquier costo, debido a que la sensación de inseguridad se acentúa cuando la víctima no recibe atención, información y respuesta adecuada a su grave situación individual, familiar y social; y porque además, la inseguridad también está vinculada a dos aspectos fundamentales, la desprotección institucional en la población (sentidas en la víctima en forma generalizada) y la impunidad del delincuente (sentida por la víctima que vive en el temor que el delincuente regrese).

Las primeras reformas constitucionales a los artículos 20 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, datan de hace más de una década; sin embargo, aun y cuando desde entonces se encuentran consagrados los derechos y garantías de las víctimas del delito, no se han realizado las acciones necesarias, encaminadas a lograr su estricto cumplimiento, lo que ha provocado la inconformidad de la ciudadanía, no solamente en la forma descrita en los párrafos anteriores, sino también el 29 de noviembre de 1997, en que se tiene registrada una de las primeras movilizaciones de personas, que con la misma consigna marcharon por las calles de la ciudad de México; logrando con ello, que el gobierno federal, implementara también un programa, al que denominó "Cruzada Nacional Contra el Crimen y la Delincuencia".

Esa situación ha propiciado que el ejercicio de los derechos humanos en México se haya deteriorado de manera alarmante, ya que este clima de inseguridad afecta el nivel de bienestar de los mexicanos y su calidad de vida, derechos que son inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir con la dignidad que corresponde a toda persona por igual y que son necesarios para la existencia de los individuos y de la colectividad; de ahí que surja la afirmación de que la protección de los derechos de las víctimas del delito en la actualidad no se cumple

a cabalidad, porque no se ha desarrollado una política pública de colaboración institucional uniforme y coordinada entre los diversos ámbitos de gobierno, que permita el impulso de acciones integrales y firmes a fin de procurar que los derechos de éstas queden garantizados con eficiencia, al proporcionarles la protección a la salud, el acceso a la justicia y la reparación del daño.

Sobresale también, la incapacidad de los órganos investigadores para resolver las averiguaciones previas iniciadas con motivo de la denuncia de delitos del orden común, los cuales, en la mayoría de los casos, quedan en la impunidad debido a la incapacidad para atender el volumen de trabajo, lo que propicia una pérdida de la cultura de la denuncia por la ineficiencia en la procuración de justicia.

No se puede aspirar a lograr niveles adecuados de seguridad pública si no se promueve y alienta la cultura de la denuncia de delitos por parte de las víctimas, lo cual va aparejado de acciones por parte de las instituciones de justicia orientadas a garantizar a ellas y a los testigos condiciones mínimas de seguridad y trato digno, pues en muchas ocasiones, por la pérdida de tiempo, dinero y los riesgos derivados de amenazas dirigidas por los propios delincuentes, se ven orilladas a abandonar el proceso penal.

Para evitar este desaliento de las víctimas, es necesario promover acciones de apoyo decididas, que le hagan sentir el respaldo de la sociedad y de las instituciones públicas. Por eso no basta con reconocerles el derecho a recibir asesoría jurídica y coadyuvar con el Ministerio Público en el proceso penal, es necesario desarrollar redes de apoyo, a través de las cuales se propicie el respecto de los derechos de las víctimas.

Abatir el crecimiento inusitado de la delincuencia, reducir los altos índices de violencia, provocar que las víctimas del delito denuncien ante el agente del Ministerio Público, combatir la impunidad y prevenir el delito, entre otros, son los grandes desafíos a los que se enfrenta la seguridad pública en México.

VI. Conclusiones

La seguridad pública debe entenderse, en su concepto más amplio, como el servicio que se le brinda a la ciudadanía, a través de las medidas preventivas o de seguridad, que deben ser oportuna y eficazmente aplicadas por las diversas corporaciones policíacas, a fin de salvaguardar la integridad física, los bienes y derechos de las personas, así como preservar la libertad, el orden y la paz públicos; y que cuando por alguna circunstancia se rompa ese principio, esto es, que se atente contra alguno de esos derechos, sean los órganos encargados de procurar y administrar la justicia los responsables de lograr, pronta y expeditamente, que se le resarza a dichas personas el pleno goce de los derechos que les fueron afectados, en completa armonía y aplicación de la ley.

Dentro de la perspectiva actual de los derechos humanos, el derecho a la seguridad pública constituye un elemento primordial para consolidar el sistema de libertades y garantizar el respeto irrestricto en el ejercicio, protección y promoción de éstos en un Estado democrático, lo cual implica la necesidad de identificar las estrategias más apropiadas para proteger el orden público; entendido éste como el conjunto de condiciones que aseguren el funcionamiento normal de las instituciones públicas, a fin de salvaguardar la integridad de las personas, sus bienes y pertenencias, estableciendo las bases legales necesarias para la creación de una adecuada y oportuna política integral en materia de seguridad, sin más limitaciones que las establecidas en la ley. En nuestro país, es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la ley suprema que regula el orden jurídico mexicano, así como los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por México, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en términos de lo dispuesto por el artículo 133 constitucional, toda vez que en dichos ordenamientos se establece el régimen jurídico que debe cumplir y respetar la autoridad cuando dirige su acción hacia los gobernados.

Uno de los compromisos del Gobierno de la República, como requisito indispensable para que prevalezca un auténtico Estado de Derecho, es asegurar el pleno goce y respeto a los derechos humanos de las personas.

En ese sentido, el ejercicio efectivo del derecho a la seguridad pública en nuestro país, tal y como el propio gobierno federal lo ha reconocido, consiste en elevar la calidad del servicio público (policial), de acuerdo con las necesidades y exigencias de la ciudadanía, es un elemento fundamental para evitar las conductas indebidas en la función pública, al eliminar espacios de corrupción, establecer condiciones que garanticen la eficacia del quehacer gubernamental y crear una cultura en la función pública basada en valores éticos.

Sin embargo, el gobierno federal también ha reconocido, que la corrupción y el abuso de poder han proliferado dentro de los cuerpos policíacos, al amparo de débiles programas de inspección y supervisión a los mismos; de un rezago legal para sancionar, de manera ejemplar, a aquellos servidores públicos infractores o negligentes; de la ausencia de organismos que promuevan la organización y la participación ciudadana en labores de prevención del delito y de las infracciones administrativas, así como de la falta de atención adecuada a quejas, recomendaciones y denuncias, sin soslayar el hecho de que los procedimientos de investigación en contra de los servidores públicos se caracterizan por carecer de imparcialidad, particularmente en los casos de delitos graves, toda vez que cuando recae la investigación en sus superiores o compañeros, es común encontrar casos de impunidad al no realizarse investigación alguna o bien no realizarse de manera adecuada.

Lo anterior, lo ha podido acreditar esta Comisión Nacional, en las investigaciones que ha realizado desde su creación, en contra de servidores públicos de las diversas dependencias encargadas de brindar seguridad pública; que no obstante encontrarse obligadas a hacer efectivo el derecho a la seguridad pública de las personas, por determinación expresa de los ordenamientos previstos en el orden

jurídico mexicano, y por formar parte del Sistema Nacional de la Seguridad Pública en nuestro país, en el combate a la impunidad, la corrupción y a la delincuencia, incurren en prácticas con las que se quebranta no solamente el Estado de derecho, sino también los derechos fundamentales de las personas.

La afirmación mencionada, se acredita, en los antecedentes que se tienen registrados en la base de datos de esta Comisión Nacional, los cuales permiten observar, que las violaciones a derechos humanos, en que han incurrido, indistintamente y de manera reiterada, servidores públicos de las citadas dependencias del gobierno federal, son el abuso de autoridad, amenazas, aseguramiento indebido de bienes, cateos y visitas domiciliarias ilegales, cohecho, corrupción, daño en propiedad ajena, detención arbitraria, dilación en la procuración de justicia, dilación o negligencia administrativa en el proceso, ejercicio indebido de la función pública, ejercicio indebido de servicio público; o bien, en el ejercicio indebido del cargo, empleo arbitrario de la fuerza pública, extorsión, falta de fundamentación o motivación legal, imputación indebida de hechos, incomunicación, incumplimiento de la función pública en la procuración de justicia, intimidación, retención ilegal, tortura, robo, trato cruel y/o degradante, e incluso en violación al derecho a la vida; situación que ha propiciado, en atención a su gravedad, la emisión de 552 recomendaciones a lo largo de 15 años de existencia de este organismo protector de los derechos humanos.

Al ser la seguridad pública uno de los reclamos más sentidos de la sociedad mexicana, obliga a la vigencia del Estado de derecho, que se traduce en una condición necesaria para propiciar el libre desarrollo de las personas y del país.

1. Planes y Programas de gobierno

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha observado, con gran preocupación, que las estrategias plasmadas en los programas oficiales para garantizar la seguridad pública de todos los habitantes de la República Mexicana

no han alcanzado los objetivos de coordinar las acciones en los tres ámbitos de gobierno, como lo establece el artículo 21 constitucional; tampoco se ha logrado consolidar la función del Ministerio Público como garante de la constitucionalidad y legalidad, elevar el nivel de eficiencia de la institución, reducir los índices de impunidad, disminuir los delitos del orden común y federal, abatir los hechos de corrupción, brindar una mejor atención a las víctimas del delito y respetar los derechos humanos, lo cual implica un atentado al derecho a la seguridad pública de todos los habitantes de la República Mexicana.

Aun cuando se han impulsado diversas estrategias encaminadas a combatir la inseguridad pública en el país, las tasas reportadas de delitos cometidos inquietan de manera significativa, amén de que la delincuencia paralelamente ha golpeado con violencia, además de la población en general, a importantes sectores productivos lo que son factor determinante para el desaliento al desarrollo e inversión, y ello demuestra que las autoridades han sido rebasadas por la delincuencia y la impunidad,

Las evidencias que se allegó esta Comisión Nacional permiten observar que las acciones de las instituciones de gobierno encargadas de la seguridad pública en el Estado mexicano, han sido insuficientes para combatir el problema de la inseguridad, de tal forma que en el año 2004, el Poder Ejecutivo Federal realizó un Programa Emergente de Acciones para Afrontar el Fenómeno Delictivo, en el cual reconoce la necesidad indispensable de potenciar la coordinación y la colaboración interinstitucional con los tres órdenes de gobierno, así como la decisiva influencia de los medios de comunicación.

Para que la seguridad pública sea eficaz se requiere que la coordinación de las instancias que forman parte del Sistema Nacional de Seguridad Pública sea integral, por medio de acciones coherentes y convergentes que aseguren la correcta distribución de la información y el acuerdo político en la toma de decisiones, así como una adecuada colaboración, lo cual se encuentra previsto

desde hace una década en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

2. Prevención del delito y eficiencia institucional

El derecho fundamental a la seguridad pública demanda una política de prevención del delito, que permita hacer efectivo el ideal de una vida segura orientada al desarrollo de los individuos sin mayores limitaciones que las establecidas en las leyes. En este sentido, es oportuno precisar que la prevención del delito constituye una de las obligaciones a cargo del Estado mexicano, reconocida en nuestro sistema jurídico y que debe abarcar todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente sancionadas conforme a la ley.

En ese orden de ideas, el sentimiento de inseguridad que existe en la ciudadanía va cada vez en aumento, por lo cual los programas de prevención del delito deben partir de un conocimiento exhaustivo del fenómeno criminal, pues la solución al problema de la seguridad pública impone la obligación de dictar medidas articuladas que permitan la intervención de cada uno de los ámbitos de gobierno con responsabilidades definidas.

Los datos que arroja la encuesta nacional sobre delitos no denunciados realizada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, permitió observar que en un mayor porcentaje las víctimas de los delitos suelen no denunciar por desconocimiento de sus derechos o bien por temor a sufrir represalias por los delincuentes.

La seguridad pública enfrenta mayores preocupaciones por el incremento de una delincuencia cada vez más violenta y organizada que crea un clima de incertidumbre y de desconfianza entre la población, y da lugar a un proceso de

descomposición de las instituciones públicas y de la convivencia social, lo cual ha llegado al extremo de cambiar patrones sociales, como salir de noche.

El Gobierno Federal, por disposición expresa de la Ley, tiene la obligación de informar, a través de la Procuraduría General de la República, sobre los datos estadísticos en relación al estado que guarda el cumplimiento de las investigaciones, presentaciones y los mandamientos judiciales pendientes de cumplir, a fin de acreditar que no existe rezago en esa materia; en su calidad de titular de la Institución del Ministerio Público de la Federación; así como, de Presidente de la Asamblea de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, recabar esa información de los titulares de las Procuradurías Generales de Justicia de los 31 estados de la República y del Distrito Federal, que integran la misma.

3. El presupuesto

De acuerdo con los datos estadísticos disponibles, los recursos públicos que se le asignaron para la seguridad pública en el año 2000, fue de 12,255.4 millones de pesos, con lo que se superó, en términos reales, en 22.6 por ciento a los recursos destinados el año previo, y en 267.3 por ciento a los de 1997; y del monto total de los recursos asignados en el 2000, 1,872.8 millones de pesos fueron aportados por los gobiernos estatales y el Distrito Federal, y 10,382.6 millones de pesos por la Federación, los cuales incluyen 5,170 millones de pesos procedentes del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los estados y del Distrito Federal, Ramo 33, y 5,212.6 millones de pesos de diversas dependencias federales, que los ejercerían de manera directa, en tanto que los 7,042.8 millones de pesos restantes se distribuyeron por ejes estratégicos para la profesionalización de los elementos de seguridad pública; para ampliar la plantilla de las instituciones de seguridad pública, y complementar sus ingresos; para equipamiento y adquisición de tecnología de punta de las diferentes corporaciones policíacas destinado a la construcción y dignificación de la infraestructura

penitenciaria y de seguridad pública; para equipamiento de los tribunales superiores de justicia; para apoyar la participación comunitaria en tareas de seguridad pública y en labores de difusión social, y para el seguimiento y la evaluación de las actividades en la materia.

Dada la situación de la inseguridad pública, el hecho de asignar mayores recursos económicos a su combate, no necesariamente ha garantizado la disminución de la delincuencia; además existe una gran desconfianza de la sociedad en las instituciones por la corrupción que aún prevalece en las corporaciones policiales y en el resto del Sistema Nacional de Seguridad Pública, lo que acentúa el índice de delitos no denunciados, así como una gran impunidad.

El aumento paulatino del gasto en este campo permite observar que las instituciones encargadas de brindar seguridad pública no presentan problemas derivadas de falta de presupuesto, pero si demandan un análisis y evaluación del destino de dichos recursos, toda vez que existen aspectos vitales para un buen desempeño de la seguridad pública que se han soslayado, como sería el caso del mapa delictivo a nivel nacional, la capacitación uniforme de los elementos que se desempeñan en el ámbito de la seguridad pública, el equipamiento de las dependencias e instituciones, la intercomunicación nacional y la operación adecuada en un marco de plena coordinación y colaboración, que continúan en un rezago que no se puede explicar por falta de presupuesto, sino por problemas derivados de una desorganización institucional en la que no han sido factibles cambios tan simples como lograr un solo número telefónico a nivel nacional para emergencias o bien lograr una capacitación adecuada de todos los elementos que se desempeñan en las instancias de seguridad pública, lo cual pareciera indicarnos que a mayor presupuesto para la prevención del delito mayor incidencia delictiva.

4. La reforma legal

La reforma legal por sí misma no significa la solución de la incidencia delictiva, sin embargo, constituye una pieza fundamental para orientar el desempeño institucional, a fin de delinear un andamiaje jurídico más claro y sólido para la seguridad pública, el cual debe complementarse con las Conferencias Nacionales de Procuración de Justicia y de Secretarios de Seguridad Pública, como instancias de coordinación entre las instituciones que colaboran en el Sistema Nacional.

El desafío actual es que las instituciones involucradas en la seguridad pública obtengan un desempeño eficiente tanto en la prevención delictiva como en la procuración e impartición de justicia, así como en la ejecución de sanciones, que permita por una parte inhibir la comisión de delitos y por otra sancionar a los responsables y, consecuentemente, facilitar la reparación del daño a las víctimas.

La vigencia del Estado de derecho supone la existencia de disposiciones jurídicas que permitan a la sociedad en general y a los servidores públicos tener la certeza de que su actuar se encuentra regulado por algún ordenamiento jurídico y, sobre todo, como sociedad, que los servidores públicos habrán de apegarse de manera irrestricta al mandato legal.

Por lo anterior, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que la reforma de las leyes será útil solo si se acompaña de campañas de prevención del delito, de profesionalización y formación del personal que labora en las diversas instancias de procuración de justicia y de las diversas instituciones encargadas de la seguridad pública. La reforma legal en materia penal demanda la aplicación de un criterio racional que parta de la selección escrupulosa de las mejores formulas para enfrentar el problema de la justicia penal, con un enfoque integral que abarque los cuatro niveles de la seguridad pública, la prevención del delito, la procuración de justicia, la impartición de justicia y la ejecución de las sanciones.

De igual manera, se considera que antes de realizar una reforma legal no sólo debe tomarse en consideración la necesidad o conveniencia de la misma, sino los graves problemas que puede generar en el sentido de una indebida aplicación de la ley, provocada principalmente por la ignorancia originada en la carencia de una formación adecuada y de programas de actualización permanente, en aquellos servidores públicos que tienen como función vigilar la debida aplicación de la ley.

5. Las tareas de coordinación

Para que la seguridad pública sea eficaz se requiere de una coordinación pública integral, que por medio de acciones coherentes y convergentes aseguren la correcta distribución de la información y el acuerdo político en la toma de decisiones y una adecuada colaboración, lo cual implica propiciar en las autoridades una conciencia activa y un compromiso gubernamental en la promoción y protección de la seguridad pública, así como la abstención de conductas que lo anulen y desconozcan.

Con base en lo anterior, observamos que aun cuando se ha informado sobre el fortalecimiento de la coordinación entre los tres órdenes de gobierno a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), en aspectos tales como el Registro Nacional de Identificación y Huellas Digitales de Internos en Centros de Readaptación Social, Locales y Federales, se nos informó que sólo integra éste el 81.8 por ciento de los 209,361 internos a nivel nacional, lo cual representa un rezago que debe superarse.

De igual manera, la evaluación y capacitación de policías preventivos realizadas en 2004, representa menos del 20% del total de los elementos, y en lo relativo al servicio telefónico de emergencia, éste se encuentra en posibilidades de operar en 936 municipios con el número telefónico 066; por lo que resulta indudable que para lograr una acción eficiente en la prevención del delito y en la reacción ante su

surgimiento es prioritario instrumentar redes de comunicación que permitan la respuesta inmediata por parte de la autoridad, y sería deseable que a la brevedad se lograra implementar a nivel nacional un sólo número telefónico de emergencia.

Por lo que se refiere a la participación ciudadana, ésta constituye un rubro fundamental para identificar la problemática de la seguridad pública y, sobre todo, para la evaluación de las acciones que está realizando el gobierno en cualquiera de sus ámbitos, por ello debe promoverse la participación de la ciudadanía bajo esquemas claros que legitimen su presencia y permitan a la sociedad en general conocer la manera como están tratando de cumplir con su función las instancias responsables de brindar seguridad pública.

6. La atención a las víctimas del delito

Las primeras reformas constitucionales a los artículos 20 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, datan de hace más de una década, y no obstante que desde entonces se encuentran consagrados los derechos y garantías de las víctimas del delito, aún está pendiente realizar las reformas a las leyes secundarias para hacer efectivos dichos derechos.

Esa situación ha propiciado que el ejercicio de los derechos humanos en México se haya deteriorado de manera alarmante, ya que este clima de inseguridad afecta el nivel de bienestar de los mexicanos y su calidad de vida; y sobresale, también, la incapacidad de los órganos investigadores para resolver delitos del orden común, los cuales, en la mayoría de los casos, quedan en la impunidad debido a la incapacidad derivada de inadecuadas políticas de selección y capacitación, así como por la corrupción.

Las víctimas del delito tienen que figurar como parte fundamental en el diseño de estrategias y acciones destinadas a la prevención del delito, las cuales deben incluirla como actor principal, a través de esquemas de participación y atendiendo

a las zonas, los tipos de delito y las condiciones de las víctimas, en un amplio sistema de interrelación institucional entre la policía preventiva, el órgano persecutor de los delitos, los jueces, las víctimas y el sistema penitenciario; de lo contrario, una visión limitada de ésta, generará programas de acción que invariablemente arrojen resultados parciales, y que no obstante el derecho que les reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las autoridades deben permanecer como observadores de un gran número de ilícitos que se mantienen en la absoluta impunidad.

No se puede aspirar a lograr niveles adecuados de seguridad pública si no se promueve y alienta la cultura de la denuncia de delitos por parte de las víctimas, lo cual va aparejado de acciones por parte de las instituciones de justicia orientadas a garantizar a ellas y a los testigos condiciones mínimas de seguridad y trato digno, pues en muchas ocasiones, la revelación de sus datos personales, la pérdida de tiempo, dinero y los riesgos de sufrir amenazas por parte de los delincuentes, las coloca en la posición de no darle continuidad a la averiguación previa o al proceso penal, y facilita, con ese hecho, la liberación de los responsables de los delitos.

Para evitar este desaliento de las víctimas, es necesario realizar acciones de apoyo decididas que les hagan sentir el respaldo de la sociedad y de las instituciones públicas. Por eso no basta con el reconocimiento de los derechos previstos en la Constitución, ni las fórmulas procesales incluidas en leyes secundarias, sino que es preciso desarrollar el contenido de cada uno de ellos a fin de hacerlos efectivos a través de redes de atención integral de fácil acceso, que permitan inicialmente conocer el alcance de sus derechos y lograr su cumplimiento; es necesario, como en el caso de los inculcados, que cuenten con una verdadera representación legal gratuita y profesional que defienda los derechos que les reconoce la Constitución.

En síntesis, abatir el crecimiento inusitado de la delincuencia, reducir los altos índices de violencia, provocar que las víctimas del delito denuncien ante el agente del Ministerio Público, combatir la impunidad y prevenir el delito, entre otros, son los grandes desafíos a los que se enfrenta la seguridad pública en México.

Es indudable que se han elaborado, durante el transcurso de la última década y media, diversos planes y programas para atender de una manera adecuada a la seguridad pública; sin embargo, éstos se han caracterizado por la falta de continuidad, y de criterios de evaluación que permitan identificar los avances cuantitativos y cualitativos sobre el desempeño de las instituciones encargadas de la seguridad pública.

VII. PROPUESTAS

Por lo expuesto anteriormente, y en virtud de que el derecho a la seguridad pública, corresponde garantizarlo a los tres órdenes de gobierno, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos formula respetuosamente a ustedes señoras y señores secretarios de Gobernación y Seguridad Pública Federal; procuradores generales de la República, de Justicia Militar y de Justicia de las entidades federativas; gobernadores de las entidades federativas, jefe de Gobierno del Distrito Federal; secretarios, subsecretarios y directores generales de Seguridad Pública del Distrito Federal y de las entidades federativas, se formulan las siguientes propuestas:

PRIMERA. Que en el marco de las Conferencias Nacionales de Seguridad Pública, de Procuración de Justicia de Prevención y Readaptación Social, se tomen las medidas para activar, renovar y coordinar, con toda objetividad, las políticas gubernamentales en el ámbito de la seguridad pública, así como los programas de trabajo que hasta ahora se están instrumentando sobre la prevención del delito, el combate a la corrupción y a la impunidad, la dignificación

de los cuerpos policiales, la atención a víctimas del delito y la renovación integral del sistema penitenciario, con la finalidad de que se fomente la cultura de la denuncia y se reafirme el estado de derecho.

SEGUNDA. Que dentro del mismo marco, se emitan los acuerdos necesarios, tendentes a garantizar que se informe a la ciudadanía, puntualmente, con datos estadísticos confiables, el estado que guardan las órdenes de investigación, presentación, aprehensión, reaprehensión y de comparecencia, a fin de acreditar que a las víctimas u ofendidos del delito, se les está garantizando una pronta, completa y sobre todo imparcial, procuración y administración de justicia.

TERCERA. En razón de lo anterior, se realice una reordenación en la base de datos de la Procuraduría General de la República, así como de las Procuradurías Generales de Justicia de los 31 estados de la República Mexicana y la del Distrito Federal, con la finalidad de detectar los mandamientos judiciales y ministeriales citados en el punto que antecede, a fin de que a la brevedad se designe personal para que se avoque al desahogo inmediato de las ordenes de aprehensión rezagadas; asimismo, de detectarse alguna acción u omisión imputable a los servidores públicos responsables de las mismas, se tomen las medidas conducentes, para sancionar esas conductas y evitar en un futuro, acciones de esa naturaleza, debiendo notificar puntualmente a la víctima del delito las acciones realizadas al respecto.

CUARTA. En virtud de la problemática derivada de la falta de coordinación adecuada entre las policías preventivas de los tres ámbitos de gobierno, se tomen las medidas conducentes para que se homologuen las acciones que hagan posible la formación de cuerpos policiales preventivos con similar capacidad táctica-operativa, para el análisis y desactivación de escenarios predelictivos, el manejo e integración de información e investigación preventiva y de conocimientos sobre las

condiciones particulares del entorno socio-delictivo en el que brindan sus servicios y los derechos humanos.

QUINTA. El desarrollo profesional deberá basarse en técnicas modernas y en la formación de valores cívicos, el conocimiento de los ordenamientos jurídicos inherentes a su función, la vocación de servicio y de comportamiento ético, con la finalidad de que se transformen cualitativa y cuantitativamente los sistemas operativos, el marco jurídico, la capacitación y la profesionalización policial, así como el régimen disciplinario, las prestaciones sociales, los ascensos y promociones, el equipamiento, los sistemas de información, el respeto a los derechos humanos y los mecanismos de control, de evaluación, de medición de resultados y de mejora continua para elevar la calidad del servicio de seguridad pública.

SEXTA. Debido a que la prevención del fenómeno delictivo es sin duda una tarea compartida entre los tres ámbitos de gobierno, se recomienda que con un espíritu de colaboración institucional coordinada, y de corresponsabilidad, respetando el ámbito de las atribuciones que a cada uno compete, se ofrezca una respuesta integral a las demandas de la comunidad en esta materia, y se permita o amplíe la participación de la sociedad civil.

SÉPTIMA. Como es primordial avanzar sustancialmente en la integración del Registro Nacional de Policías y el Sistema Nacional de Huellas Dactilares Delincuencial, a efecto de contar con información oportuna que permita la expedita identificación de los elementos policiales y de los internos de los centros penitenciarios, por ello, se recomienda que a la brevedad posible se concluya la consolidación y aplicación de los datos de dicho Registro, a fin de que el Sistema Nacional de Información sea confiable y permita enfrentar de manera integral, coordinada y exitosa la inseguridad pública.

OCTAVA. La experiencia refleja que la problemática de mayor impacto para el esquema de prevención, procuración e impartición de justicia, se refleja en los altos niveles de impunidad, con los que se anula la capacidad disuasiva y reactiva de las policías preventivas, y para evitarlo debe fomentarse la participación de la víctima del delito, por lo cual se recomienda que se impulse la cultura de apoyo y respeto a la condición de la víctima del delito, que permita a ésta ejercer sus derechos y obtener de parte de los servidores públicos los apoyos necesarios.

NOVENA. Consolidar el Sistema Nacional de Seguridad Pública, incorporando iniciativas desde el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública, donde las dependencias del Ejecutivo Federal responsables de las áreas de Desarrollo Social y Humano y de Crecimiento con Calidad, conjuguen esfuerzos con los estados y municipios de la Federación, a fin de que contribuyan a corto plazo con la estructura de una política criminal coherente, que permita combatir no solamente las causas que propician la criminalidad, sino también sus efectos, promoviendo para ello programas conjuntos entre las instituciones públicas, privadas y la sociedad, con la finalidad de que les permitan desactivar los escenarios predelictivos, atacando sus factores estructurales.

DÉCIMA. A fin de transparentar el desempeño institucional, se promueva la participación ciudadana, bajo esquemas de representación que aseguren la presencia de personas comprometidas con el tema de la seguridad pública, así como relacionadas con los lugares en los que se pretenden ejecutar los planes y programas de acción, se hagan públicos los resultados y se diseñen las estrategias de trabajo sobre la base de las condiciones geodelictivas.

UNDÉCIMA. Con el propósito de lograr la eficiencia en la institución del Ministerio Público, bajo un nuevo modelo de procuración de justicia nacional, de elevada eficacia jurídica y el uso pertinente de la investigación científica aplicables en contra de las formas tradicionales y más recientes de las actividades ilícitas, se recomienda, promover el cumplimiento de los compromisos adquiridos dentro del

marco de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, en cuanto al intercambio de información, para el diseño y ejecución de operativos conjuntos, que les permitan a su vez reducir el tiempo de integración de las averiguaciones previas, incorporando nuevas tecnologías informáticas y personal especializado del mismo, así como erradicar la práctica ilegal de iniciar las denominadas “actas circunstanciadas”, con el fin de esclarecer puntualmente los hechos probablemente delictivos que les son denunciados; así mismo, se debe reducir el rezago en la integración de las averiguaciones previas, y solucionar con ello uno de los reclamos sociales, el de contar con un sistema de procuración de justicia digno de confianza.

DUODÉCIMA. Para alcanzar los objetivos anteriores, también dentro del marco de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, se planeen, determinen y supervisen adecuadamente, los proyectos y programas de profesionalización y capacitación especializada del personal sustantivo de la Procuraduría General de la República y las procuradurías de las entidades federativas, a fin de obtener unidad en la criterios, así como criterios uniformes de actuación con los que se garantice la vigilancia y el respeto del Estado de derecho; y además, coordinar la información entre las procuradurías del país y sus similares a nivel internacional, para la localización de fugitivos y satisfacer solicitudes de extradición; mismo, deberá obtenerse asistencia jurídica internacional, con el compromiso de realizar la investigación, trámite y desahogo de las peticiones señaladas, dando cumplimiento a los requisitos legales aplicables y los tratados internacionales de los que México es parte.

DECIMATERCERA. Diseñar y ejecutar un programa de intercambio de información entre los tres niveles de gobierno, que les permita dar un seguimiento oportuno hasta lograr el cumplimiento de los mandamientos judiciales y ministeriales, para lo cual se debe realizar una reestructuración orgánica, funcional y de operación de las instituciones, así como establecer un proceso de

reingeniería financiera orientada a fortalecer las actividades sustantivas y a mejorar la eficiencia en el manejo de los recursos.

DECIMACUARTA. Se adopten las medidas jurídicas necesarias, por parte los tres órdenes de gobierno, tendentes a garantizar el cumplimiento efectivo y puntual de las recomendaciones emitidas por esta Comisión Nacional, así como por las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, a fin de resarcir el pleno goce de los derechos fundamentales que les resulten afectados a las personas por las acciones u omisiones en que incurran o hayan incurrido, servidores públicos federales, estatales o municipales en el ejercicio de sus funciones.

DECIMAQUINTA. Es preciso desarrollar los derechos que constitucionalmente se encuentran reconocidos a favor de las víctimas del delito, a fin de hacerlos efectivos a través de redes de atención integral de fácil acceso, que permitan inicialmente conocer el alcance de sus derechos y lograr su cumplimiento; es necesario, como en el caso de los inculpados, que cuenten con una verdadera representación legal gratuita y profesional que defienda los derechos que les reconoce la Constitución, así como, tomar las medidas de la seguridad idóneas para evitar que se revelen los datos personales y eliminar los riesgos de sufrir amenazas por parte de los delincuentes.

DECIMASEXTA.- Con el propósito de lograr una acción eficiente en la prevención del delito y en la reacción ante su surgimiento, es indispensable instrumentar redes de comunicación, a partir de un sólo número telefónico de emergencia en el ámbito nacional que permita la respuesta inmediata y coordinada por parte de las autoridades.