



Primera  
Convención Nacional Hacendaria

# Mesa de Gasto Público

**Propuesta ejecutiva en materia de Seguridad Pública y  
Procuración de Justicia**

**Junio de 2004**

## MARCO GENERAL

La seguridad pública continúa siendo uno de los grandes retos y campo de oportunidades del Estado mexicano. La prevención del delito se encuentra indisolublemente ligada a la procuración, administración de justicia y a la readaptación social.

No es posible hoy en día concebir la prevención y la procuración del delito de manera aislada y al margen de la readaptación social, una concepción limitada sin duda contribuye al fracaso de cualquier iniciativa gubernamental. Ya que éstas constituyen un sistema de instituciones que deben funcionar de manera estructurada y perfectamente coordinadas en cuanto a sus acciones y resultados.

A la mayoría de los ciudadanos nos queda claro que si la prevención del delito no está dando los resultados esperados, lo más seguro es que el clima de inseguridad se apodere de los espacios públicos afectando la convivencia social y por lo que se refiere a la procuración de justicia, ésta tenga volúmenes crecientes de delitos denunciados, lo cual se puede traducir en averiguaciones previas mal integradas por sobrecargas de trabajo y en consecuencia un mayor número de sentencias absolutorias.

Si se tienen deficiencias en la procuración de justicia, ésta no será capaz de procesar el volumen creciente de remisiones de presuntos delincuentes que la policía preventiva pone en manos del Ministerio Público, teniendo como consecuencia la acumulación de denuncias, la devolución de un mayor número de averiguaciones previas de los juzgados, casos archivados, la prescripción de delitos y las órdenes de aprehensión no cumplimentadas.

Por lo que hace a la administración de la justicia, la acción penal no se ejerce plenamente, siendo un importante el número de casos que se sustraen a la acción de la justicia.

El alto nivel de impunidad muestra que el sistema de prevención, procuración y administración de justicia no logra procesar de manera aceptable el volumen de demandas en materia de procuración y administración de justicia que la sociedad le plantea.

Se genera un círculo en donde las instituciones unas a otras se pasan la responsabilidad, lo cual genera incentivos para delinquir, ya que la actividad criminal resulta ser un negocio rentable y de bajo riesgo, que se refuerza con el alto nivel de impunidad que aunado a una corrupción extendida y al contubernio de algunos servidores públicos con la delincuencia, colocan a la sociedad en un estado de indefensión tanto jurídica como física frente al hampa.

Otro efecto lo podemos advertir en el alto número de población procesada cuya situación jurídica aún no ha sido resuelta del todo, la sobrepoblación en las cárceles y el fracaso de la política de readaptación social.

### **Desarrollo Sustentable y Prevención del Delito.**

Para contribuir al desarrollo sustentable del país, la seguridad pública y la procuración de justicia se constituyen como un elemento esencial de soporte institucional contra el deterioro del medio ambiente social, a través de la prevención de conductas delictivas y expresiones antisociales y la persecución de los delincuentes.

La preservación del medio ambiente social es prioridad para hacer viable el desarrollo sustentable y moderno de México, por ello, las acciones de los tres ámbitos de gobierno en la materia, sintetiza las demandas y propuestas ciudadanas para el cuidado de los espacios de convivencia social y de expresión comunitaria, previniendo que el orden y la paz sociales no se alteren por la presencia de agentes delictivos o por el agravamiento de los factores que propician conductas contrarias a la Ley.

Dada la complejidad y el carácter multifactorial de la prevención y la procuración, se requiere de una estrategia integral de Estado, con políticas públicas que coordinen acciones interinstitucionales, con la participación de la sociedad, para incidir de manera efectiva en el desarrollo sustentable del país.

En la preservación del medio ambiente natural, se propone la coordinación entre instancias federales, estatales y municipales, en aquellas acciones tendientes a prevenir y procurar la seguridad pública, frenando los delitos que se cometen en agravio de la ecología, y del patrimonio nacional.

### **La política gubernamental de seguridad pública y combate a la delincuencia, tiene como objetivos fundamentales:**

- **PREVENIR EL DELITO PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD CIUDADANA.**

Las crisis económicas de finales del siglo XX, y particularmente la de 1994, tuvieron efectos devastadores en materia de empleo, pulverizaron el poder adquisitivo de los salarios y deterioraron el nivel de vida de amplios sectores de la población, factores entre otros, que sin lugar a dudas, alentaron la generación de conductas antisociales y estimularon el incremento de la delincuencia.

El análisis de las causas que propiciaron el comportamiento delictivo permiten establecer mecanismos de prevención para desactivar posibles escenarios y causas propiciatorias de conductas delictivas, por lo que es importante promover una política criminal integral, fomentar la participación ciudadana y el respeto a los

ordenamientos jurídicos, así como fortalecer la coordinación interinstitucional de los tres niveles de Gobierno.

- **LOGRAR LA REFORMA AL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA.**

Los sistemas tradicionales y obsoletos de las instituciones de seguridad pública, no han brindado resultados positivos para disminuir los índices delictivos, por lo que se requiere impulsar las transformaciones que posibiliten el desarrollo homogéneo de la policía y promover la participación de la sociedad, para dar respuesta a los reclamos sociales de orden, respeto y paz social.

Se pretende provocar los cambios estructurales necesarios para generar un nuevo paradigma en materia de seguridad pública, que transforme cualitativa y cuantitativamente los sistemas operativos, el marco jurídico, la capacitación y profesionalización policial; el régimen disciplinario, las prestaciones sociales, los ascensos y promociones, el equipamiento, los sistemas de información, el respeto a los derechos humanos, los mecanismos de control; evaluación, medición de resultados y de mejora continua para elevar la calidad del servicio de seguridad pública.

- **COMBATIR LA CORRUPCIÓN, DEPURAR Y DIGNIFICAR A LOS CUERPOS POLICIALES.**

La corrupción ha permeado todos los estratos y sectores de la sociedad, constituyéndose en un elemento negativo de la cultura de nuestro país, las diversas corporaciones policíacas han sido infiltradas, en mayor o menor medida, por la delincuencia corrompiéndose ante la falta de estímulos y reconocimientos a su labor, generando un alto grado de impunidad.

Es imperativo dignificar y enaltecer la función policial, erradicando la corrupción.

Avanzar en la prevención de prácticas corruptas y mejorar la imagen institucional, con el diseño de políticas, instrumentos, mecanismos para atender las quejas y denuncias ciudadanas; establecer un sistema de inspección y supervisión, promoviendo el servicio civil de carrera policial, un control riguroso en el reclutamiento, selección, contratación, la estabilidad laboral, y la evaluación del desempeño, inculcando una mística de servicio, honestidad, disciplina y eficiencia.

- **REESTRUCTURAR INTEGRALMENTE EL SISTEMA PENITENCIARIO.**

Los centros penitenciarios no han cumplido con las expectativas de readaptación social, convirtiéndose en centros de reclusión y de socialización de prácticas que reproducen la criminalidad, con deficientes sistemas de supervisión y vigilancia,

donde impera la sobrepoblación y el hacinamiento, provocando amotinamientos y altos niveles de corrupción.

Como alternativa se propone la dignificación y renovación integral del sistema penitenciario, reformando los ordenamientos jurídicos para garantizar una rehabilitación efectiva de los infractores de la ley e impulsando el cambio de paradigma en la readaptación social, transformando los centros de reclusión en instituciones de reincorporación a la sociedad y a la vida productiva. Combatiendo la corrupción, mejorando las instalaciones y desarrollando nuevos sistemas de ejecución y sustitución de penas modificando los ordenamientos jurídicos, para ser posible la conformación de un sistema moderno.

- **PROMOVER LA PARTICIPACIÓN Y ORGANIZACIÓN CIUDADANA EN LA PREVENCIÓN DE DELITOS Y FALTAS ADMINISTRATIVAS.**

La prevención del fenómeno delictivo por su naturaleza social y causas estructurales, no es una tarea exclusiva del Gobierno, sino que precisa de la participación de las instituciones públicas, privadas y de manera destacada de la ciudadanía, mejorando y cuidando no se deterioren las condiciones del entorno social, denunciando los ilícitos, exigiendo la aplicación de la Ley y evaluando el trabajo policial como objetivo para restaurar la credibilidad y confianza en las Instituciones de seguridad pública.

Mediante el fortalecimiento de los mecanismos de participación, organización, colaboración social, se debe impulsar una formación cívica de respeto a los ordenamientos jurídicos y administrativos, fomentando la cultura de la denuncia, el combate a la impunidad y la corrupción y una actitud de colaboración, vigilancia y evaluación de resultados de las corporaciones policiales.

- **ESTABLECER MECANISMOS DE COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN CON LAS INSTITUCIONES INTEGRANTES DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA.**

Persisten aún dificultades en la coordinación entre las corporaciones policiales que integran el Sistema Nacional de Seguridad Pública, particularmente entre los niveles estatal y municipal, existiendo diferencias de formación, capacitación, equipamiento y esquemas operativos que obstaculizan su desempeño, por lo que se deben consolidar las bases jurídicas y mecanismos de coordinación que permitan hacer frente común a la delincuencia.

Se debe promover la celebración de convenios o acuerdos con las instituciones integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a fin de estandarizar los aspectos básicos de operación de las corporaciones policiales, tales como capacitación, adiestramiento, desarrollo profesional, tácticas y estrategias de operación, la renovación de los sistemas operativos, el equipamiento, la

coordinación de acciones, cobertura nacional del sistema de comunicaciones e implementación de operativos conjuntos.

### **CRITERIOS BÁSICOS DE LA ACCIÓN GUBERNAMENTAL**

El Programa Nacional de Seguridad Pública se sustenta en los criterios básicos de la acción gubernamental plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006: federalismo, participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas.

Federalismo, Coordinación y Cooperación Interinstitucional.

En el contexto de transición democrática que hoy vive México y a efecto de fortalecer el federalismo, el Programa contiene como una de sus estrategias operativas, apoyar a las localidades con servicios de seguridad pública, de acuerdo a sus necesidades y a los recursos escasos con que cuenta la Secretaría, para responder de manera más certera y con la calidad que demandan los mexicanos.

A través del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se fortalece la coordinación entre los gobiernos federal, estatales, del Distrito Federal y municipales, para orientar la distribución de los fondos públicos autorizados y reforzar sus esquemas de seguridad pública, de acuerdo a los requerimientos de cada una de las poblaciones, conforme a su incidencia delictiva y programas de trabajo debidamente fundamentados y justificados.

Transparencia

El manejo transparente de los recursos debe corresponderse con un esquema racional, que permita optimizar los resultados y eficientar el servicio en un marco de economía de los mismos.

Los procesos administrativos y operativos se realizan en estricto apego a la normatividad vigente, a fin de lograr resultados claros y confiables.

Una administración transparente es aquella que logra la congruencia de las instituciones en todos sus actos, haciendo del principio de legalidad el basamento que sustente confianza y certidumbre entre la sociedad.

### **Sistema de Readaptación Social.**

Uno de los rubros cuestionados por la ciudadanía, es el relativo a la organización, administración y funcionamiento de los centros federales de readaptación social, que no han ofrecido las condiciones adecuadas para el eficaz funcionamiento de los mismos. Por lo que es necesario hacer las propuestas de reforma a los

ordenamientos jurídicos que los regulan, a fin de contar con instrumentos normativos que faciliten y orienten el cambio.

Es innegable que el modelo de readaptación social en México no ha cumplido con las expectativas previstas en la legislación, toda vez que en los centros de reclusión, los internos lejos de reincorporarse a la vida social y productiva del país, una vez purgada su sentencia, la mayoría de ellos reincide, lo que resulta una carga costosa para la sociedad, al no cumplirse el objetivo de su rehabilitación; otros en cambio se incorporan resentidos y son rechazados por la sociedad, prácticamente sin oportunidades para reinsertarse a la comunidad.

Las cárceles del país están llenas de delincuentes menores y de personas que no pudieron pagar una defensa eficiente, de los más de 165 mil delincuentes presos, se estima que siete mil son de alta peligrosidad.

No obstante la preocupación del gobierno y la inversión ejercida durante los últimos años, todavía el sistema penitenciario funciona como un conjunto de centros de reclusión y no de readaptación social como esta previsto por la legislación en la materia.

Existen deficiencias en la infraestructura, siendo ésta inadecuada e insuficiente para llevar a cabo los programas de readaptación social.

Por lo general los reos de alta peligrosidad comparten los espacios comunes con primo delincuente, enfermo físico y mental, en franca inobservancia de las normas mínimas de salud e higiene.

La mayoría de los centros carecen de servicio médico; no existen programas de atención preventiva a la salud de los internos; tampoco hay atención especializada en los centros femeniles para el tratamiento de las enfermedades de la mujer. No obstante, existe la necesidad del cuidado de los hijos menores de edad de las internas.

Los centros no cuentan con áreas especiales para ubicar a los internos con enfermedad mental sean o no imputables, además existe cantidad de irregularidades en sus procedimientos ministeriales, judiciales y de ejecución de sentencias.

La falta de recursos financieros y de personal calificado, repercute en la carencia de sistemas de seguridad confiables y en la ineficiencia de las funciones de custodia, ya que éstas no se efectúan conforme a las leyes y reglamentos en vigor, propiciando altos niveles de corrupción en todas sus formas y modalidades: tráfico de influencias, rezagos en la revisión de expedientes; introducción, venta y consumo de drogas; extorsión, prostitución, impunidad, violencia y hacinamiento.



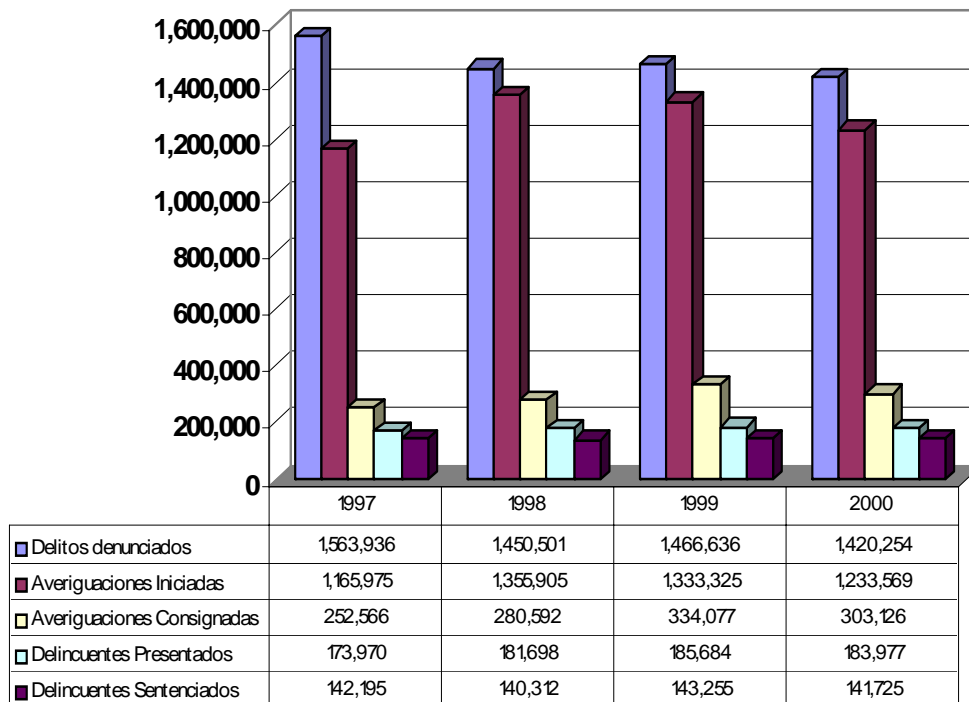
La situación de los internos presenta un escenario de inseguridad jurídica, existen rezagos históricos en la revisión de los expedientes, limitando el acceso a los beneficios de la preliberación, lo que provoca frecuentemente corrupción y abuso de autoridad.

## DESAFIO

### Política Criminal y Prevención del Delito.

Las políticas instrumentadas por las anteriores administraciones en materia de seguridad pública, no alcanzaron los resultados que se esperaban; las acciones fueron aisladas, coyunturales y no respondían a una estrategia integral con visión nacional. Estos desequilibrios se reflejan en la ausencia del funcionamiento integral de la prevención, procuración y administración de la justicia, como se puede apreciar en la siguiente gráfica:

**Incidencia Delictiva 1997 - 2000**



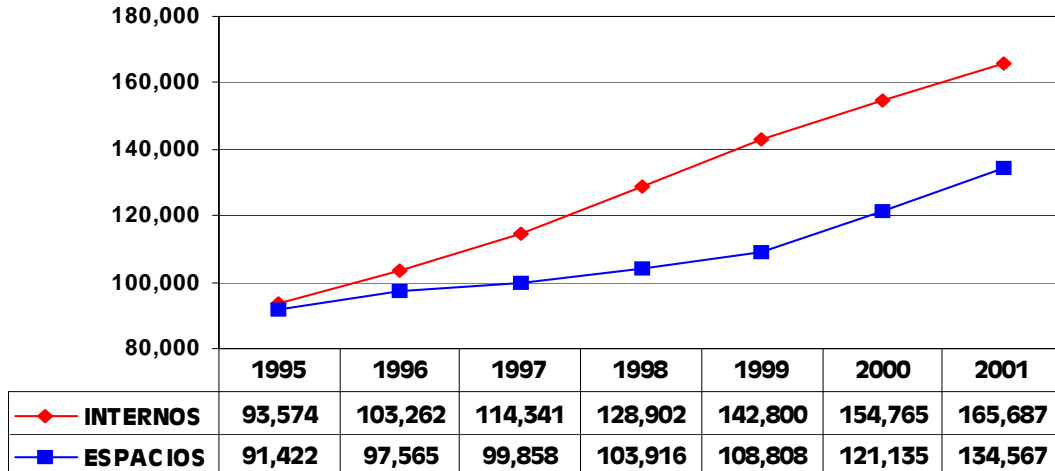
Fuente: INEGI, SNSP

La gran diferencia entre delitos denunciados y averiguaciones previas consignadas nos dan una idea clara del nivel de impunidad que prevalece en el país, si a lo anterior le agregamos que de las consignaciones sólo se sentencia menos de un 50% y que los tiempos promedio de duración de un juicio penal oscilan alrededor



de 2 años y medio, podemos concluir también que los delincuentes que están siendo juzgados hoy, se remitieron hace más de dos años, hecho que se traduce también en una sobrepoblación carcelaria que no se terminará por el simple y costoso hecho de construir más cárceles en el país.

### **POBLACIÓN PENITENCIARIA INTERNOS VS ESPACIOS**



La política criminal pretende atacar las causas estructurales del fenómeno delictivo en forma integral y sistemática, toda vez que la experiencia histórica demuestra claramente que debe ser combatido desde sus raíces, para lograr una efectiva prevención del delito. Para tal fin, se fortalecerá la coordinación de esfuerzos de las distintas dependencias gubernamentales, encargadas de la seguridad pública, procuración y administración de la justicia, así como de las responsables de promover el desarrollo social, el crecimiento económico, el empleo, la salud y la educación.

Entre las causas estructurales del delito y su fenomenología se encuentran diversos factores de carácter económico, que es preciso considerar en la estrategia de prevención y combate a la delincuencia.

Existe una clara relación entre el crecimiento económico y la inseguridad y se puede apreciar una relación entre la caída del Producto Interno Bruto y el aumento en la incidencia delictiva.

El incremento de la delincuencia está estrechamente ligado con el empobrecimiento de la población. Sin embargo, la pobreza y marginación no necesariamente generan delincuentes. Influyen también las limitaciones al desarrollo material, individual y social, las que producen situaciones predelictivas que al no contar con opciones o alternativas para obtener los ingresos necesarios para mejorar su calidad de vida e inducen a la comisión de actos delictivos.

De ahí la importancia de combinar las acciones en materia de seguridad pública con las estrategias gubernamentales e iniciativas particulares de desarrollo económico y social, que promuevan el empleo y un salario remunerativo, impulsen el crecimiento económico equilibrado, posibiliten el acceso a la educación, salud, vivienda, servicios urbanos de calidad, cultura y recreación.

El análisis sistemático del impacto del crecimiento económico sobre el comportamiento delictivo, servirá para identificar y deslindar el efecto real de las medidas específicas aplicadas para mejorar la seguridad pública.

La cifra negra de delitos no denunciados, tiene un papel determinante en el impacto delictivo y en la percepción social sobre la seguridad pública y la confianza en las instituciones. En la medida que los programas preventivos sean evaluados por la sociedad, se restaurará la confianza ciudadana, incrementando las denuncias sobre actos ilícitos.

La reducción de las conductas delictivas, estará estrechamente vinculada a los avances en materia participación social, política y económica del país y al fortalecimiento de la cultura de la denuncia, abatiendo la cifra negra; por lo que el éxito de la política criminal del gobierno, también podrá evaluarse con base en esta variable y no solamente con relación al dato duro de delitos registrados por cada mil habitantes, que pudieran incrementarse debido a un repunte en la confianza en las instituciones.

El compromiso de la presente administración es establecer una política integral de Estado en materia de seguridad pública. El Plan Nacional de Desarrollo define el paradigma en la materia: la prevención del delito, la reforma integral del sistema de seguridad pública, el combate a la corrupción, la reestructuración del sistema de readaptación social, el fomento de la participación ciudadana y la coordinación interinstitucional entre los poderes públicos de los tres niveles de gobierno.

Prevenir el delito es adelantarse, evitar que 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.

Por lo tanto, es importante obtener y aprovechar la información geodelictiva, por medio del análisis de los factores que generan conductas antisociales e identificar las zonas, sectores y grupos de alto riesgo y de sus correlativos factores de protección.

Uno de los propósitos de la política de Estado contra la inseguridad pública y delincuencia es la de fomentar y difundir ampliamente la cultura de la prevención del delito, a través de programas y mecanismos de coordinación con los tres ordenes 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 complementan.

México es un país de jóvenes que aunado al desempleo y falta de oportunidades, constituye un campo fértil para la delincuencia, ya sea de manera ocasional o formando parte del llamado crimen organizado, por lo que es importante encontrar nuevos espacios de oportunidades y de trabajo que ofrezca alternativas honestas de superación económica, personal y profesional a dicho sector.

La juventud requiere programas y acciones que atraigan y capten su interés para prevenir la comisión de delitos, canalizando su ímpetu y energía transformadora hacia el respeto de los ordenamientos jurídicos, con programas de atención a la salud, educación, empleo, cultura y recreación.

Conjuntamente las dependencias del Gobierno Federal, los Gobiernos Estatales y Municipales, deben promover y orientar el diseño y ejecución de programas de asistencia y desarrollo social, para prevenir escenarios y causas propiciatorias de conductas antisociales.

Para que se den en el corto plazo las condiciones de cambio en los modelos tradicionales de prevención del delito y el combate a la delincuencia, es necesario consolidar el Sistema Nacional de Seguridad Pública, incorporando iniciativas desde el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública, donde las dependencias del Ejecutivo Federal de las áreas de Desarrollo Social y Humano y de Crecimiento con Calidad, conjuguen esfuerzos, a fin de contribuir a estructurar una política criminal coherente que combata las causas y no solo los efectos, para ello, se promoverán programas conjuntos entre las instituciones públicas, privadas y la sociedad.

Se debe comprender y aceptar el carácter limitado de la acción policial, como instrumento de disuasión, por lo tanto, la prevención del fenómeno delictivo, en un sentido integral es una función más amplia de ciudadanía y gobierno, que permita construir esquemas de análisis de las causas generadoras del delito, a fin de instrumentar programas acordes, que en el mediano plazo desactiven los escenarios predelictivos, atacando los factores estructurales.

El crecimiento de los índices de criminalidad, de corrupción, el rezago de averiguaciones previas, mandamientos ministeriales y judiciales, han agravado la problemática de la procuración de justicia en el territorio nacional.

A este respecto, el Programa Nacional de Procuración de Justicia 2001-2006, alude a las dimensiones y repercusiones mundiales de las operaciones de la delincuencia organizada y a la conciencia que los gobiernos han tomado, en virtud

de que este tipo de criminalidad afecta la seguridad pública y nacional de los Estados, en donde los sistemas de justicia penal han sido rebasados en la adaptación de sus instituciones jurídicas por las nuevas prácticas delictivas de organizaciones criminales.

Aunado a lo anterior, conforme a lo establecido en el Programa Nacional para el Control de Drogas 2001-2006, México es un país de consumo de drogas en aumento, luego de ser un país de paso, donde las organizaciones delictivas dirigen sus acciones hacia la formación de mercados locales, ubicando la principal demanda en los estados fronterizos con Estados Unidos de América; en los centros turísticos, el Distrito Federal y su Zona Metropolitana, así como en las entidades de la frontera sur; por lo que no deja de ser una verdadera amenaza a las instituciones y a la seguridad nacional, la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas.

En este contexto, la inseguridad pública ha generado un clima de incertidumbre y desconfianza entre la población. Este clima, es una de las principales causas de descomposición de la relación entre la población y las instituciones públicas, así como de la convivencia social.

Es claro que aunque las cifras sobre la incidencia delictiva federal muestran una tendencia a la baja, existe la percepción ciudadana de incremento de la delincuencia, tanto federal como del orden común, en todo el país. En cierto modo, este fenómeno se explica por la llamada “cifra negra”; es decir, por el número de delitos que efectivamente son cometidos, pero que no son denunciados ante las autoridades competentes y, por lo tanto, quedan fuera de los registros oficiales.

Una de las razones de la falta de presentación de denuncias por parte de la ciudadanía, deriva de la ancestral desconfianza hacia las instituciones de procuración e impartición de justicia. En múltiples casos, quien resulta agraviado por la comisión de un delito prefiere resentir en su persona o patrimonio los efectos de la conducta ilícita, sobre todo tratándose de delitos patrimoniales de cuantía relativamente menor, antes de verse envuelto en complicados procedimientos penales o de enfrentar posibles represalias por parte de la delincuencia.

Otro efecto lo podemos advertir en el alto número de población procesada cuya situación jurídica aún no ha sido resuelta del todo, la sobrepoblación en las cárceles y el fracaso de la política de readaptación social.

### **Adecuación del Marco Jurídico**

Los ordenamientos jurídicos en materia de seguridad pública, procuración y administración de justicia, readaptación e inserción social, se debe reformar para ajustarse a la realidad delictiva del país, para consolidar una legislación moderna y eficiente, que perfeccione la coordinación interinstitucional y de los tres niveles de

gobierno; el cual constituya un frente común contra la criminalidad, la corrupción y particularmente, contra la impunidad y haga más eficiente la prevención.

Para dar la debida atención al reclamo social de mayor seguridad, es imperativo y urgente promover las reformas jurídicas para establecer una normatividad uniforme en todo el territorio nacional, que elimine controversias de competencia e impulsar cambios significativos y congruentes con la realidad social, en materia de prevención, procuración, administración de justicia y de readaptación social.

A fin de cubrir de manera integral, los vacíos legales que propician la impunidad y la evasión de la justicia, se debe impulsar el consenso entre los integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para reformar el marco jurídico en materia de seguridad pública, procuración y administración de justicia.

Al efecto, se deben promover iniciativas de ley que garanticen la reparación del daño, que faculten a la víctima a formar parte del proceso desde su inicio hasta su conclusión, otorgar validez al testimonio policial, simplificar el proceso penal y que la readaptación social sea a través del trabajo remunerado, para combatir la impunidad, la corrupción y desalentar la comisión de actos ilícitos.

La percepción de la inseguridad, la falta de credibilidad y de confianza de la sociedad en el gobierno y sus instituciones no cambiará mientras no se combata a fondo la impunidad y la mayoría de los delincuentes no reparen el daño a la víctima. Por lo anterior, se sugiere dar particular atención a los ordenamientos jurídicos para imponer las penas acordes a la magnitud del perjuicio ocasionado a la víctima y a la sociedad.

Para consolidar la modernización del sistema penitenciario, se debe promover la revisión y reformas al marco jurídico, que permitan transformar las prisiones en centros de trabajo, educación y deporte, que propicien efectivamente la readaptación de quienes han sido sentenciados con la pena privativa de su libertad.

Los ordenamientos jurídicos en materia de seguridad pública, procuración y administración de justicia, readaptación, como lo son: la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Los Códigos Penales y de Procedimientos de las Entidades Federativas, al Código Penal Federal, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, se deben reformar para ajustarse a la realidad delictiva del país, para consolidar una legislación moderna y eficiente, que perfeccione la coordinación interinstitucional y de los tres niveles de gobierno; el cual constituya un frente común contra la criminalidad, la corrupción y particularmente, contra la impunidad y haga más eficiente la prevención.

## **DISTINCIÓN POR TIPOS DE DELITOS**

La Constitución tiene el rango de ordenamiento fundamental en la vida del Estado, y se compone de dos partes: una dogmática y otra orgánica. La parte orgánica tiene por objeto “organizar” el poder público, y dispone en el Artículo 124, que todas aquellas funciones o actividades no conferidas en forma expresa a los poderes federales, se entienden reservadas a los Estados miembros.

Todos los delitos son de competencia común, excepto los que el legislativo federal, al ejercer las facultades conferidas por la Constitución, ha creído conveniente señalar como federales. En el artículo 50 fracción I de la ley orgánica del poder judicial de la federación se enumeran los delitos considerados del fuero federal:

“Art. 50.- los jueces federales penales conocerán”:

I. De los delitos del orden federal.

Son delitos del orden federal:

- a) Los previstos en las leyes federales y en los tratados internacionales. En el caso del Código Penal Federal, tendrán ese carácter los delitos a que se refieren los incisos b), a l) de esta fracción;
- b) Los señalados en los artículos 2 a 5 del Código Penal;
- c) Los cometidos en el extranjero por los agentes diplomáticos, personal oficial de las legaciones de la República y cónsules mexicanos;
- d) Los cometidos en las embajadas y legaciones extranjeras;
- e) Aquellos en que la Federación sea sujeto pasivo;
- f) Los cometidos por un servidor público o empleado federal, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas;
- g) Los cometidos en contra de un servidor público o empleado federal, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas;
- h) Los perpetrados con motivo del funcionamiento de un servicio público federal, aunque dicho servicio esté descentralizado o concesionado;
- i) Los perpetrados en contra del funcionamiento de un servicio público federal o en menoscabo de los bienes afectados a la satisfacción de dicho servicio aunque éste se encuentre descentralizado o concesionado;
- j) Todos aquellos que ataquen, dificulten o imposibiliten el ejercicio de alguna atribución o facultad reservada a la federación;



- k) Los señalados en el artículo 389 del Código Penal cuando se prometa o se proporcione un trabajo en dependencia, organismo descentralizado o empresa de participación estatal del Gobierno Federal;
- l) Los cometidos por o en contra de funcionarios electorales federales o de funcionarios partidistas en los términos de la fracción II del artículo 401 del Código Penal, y
- m) Los previstos en los artículos 366, fracción III; 366 ter. 366 quáter del Código Penal Federal, cuando el delito sea con el propósito de trasladar o entregar al menor fuera del territorio nacional.

Sin embargo, también es necesario advertir que los delitos del fuero común y los del fuero federal no ocurren en forma aislada unos de los otros, sino que se encuentran íntimamente relacionados.

De esta manera queda establecido en el artículo 21 de nuestra carta magna, el Ministerio Público como investigador y persecutor del delito; como el 73, fracción XXI, que consagra como facultad del Congreso de la Unión la de establecer los delitos y faltas contra la federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse y puntualiza que las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales. como el 102-A, en el que se precisa que incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal.

- **IDENTIFICACIÓN DE JUSTIFICACIÓN Y ALCANCES DE LA PROPUESTA.**

Por lo que hace a la función de Procuración de Justicia, derivado de las aportaciones de las autoridades asistentes, se redefinieron las subfunciones propuestas.

Lo anterior obedece a que el objetivo primordial de las procuradurías generales de justicia del país es la investigación y persecución de delitos, como fue debidamente acotado en la propuesta original, sin embargo, atendiendo a la competencia que tienen las instituciones estatales y federales, se incluyó una subfunción en la cual se distinguieran los delitos del fuero común de los del fuero federal.

De igual manera, tomando en consideración que para el adecuado desempeño de esta función, las procuradurías del país cuentan con áreas encargadas de vigilar que todo el personal sustantivo actúe siempre con apego irrestricto a los derechos humanos, así como con personal especializado en brindar la adecuada atención y asesoría a las víctimas de los delitos, garantizando lo establecido en el apartado B del Artículo 20 constitucional, se consideró importante incluir estas actividades como subfunciones dentro de la función de Procuración de Justicia.

De conformidad con lo anteriormente expuesto, se acordaron como subfunciones de procuración de justicia las que a continuación se detallan:

1. Investigación y persecución de delitos
  - a. Delitos del Fuero Federal
  - b. Delitos del Fuero Común
2. Respecto a los derechos humanos y atención a las víctimas de los delitos

Por otro lado las funciones de procuración de justicia y seguridad pública, fueron fusionadas, por considerar que ambas funciones se encuentran íntimamente relacionadas en sus labores.

• **CRITERIOS PARA LA ASIGNACIÓN COMPETENCIAL EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA.**

Por lo que hace a la asignación competencial, el llenado de la matriz se hizo con base en la legislación vigente.

Función	Subfunción	Legislación	Diseño de Política Pública	Regulación	Infraestructura	Provisión y Prestación	Control	Fiscalización
3 PROCURACIÓN DE JUSTICIA	3.1 Garantizar el Respeto a los Derechos Humanos	F, E	F, E	F, E	F, E	F, E	F, E	F, E
	3.2 Investigar y Detener Infractores	F, E	F, E	F, E	F, E	F, E	F, E	F, E
	3.3 Intervenir en Litigios	F, E	F, E	F, E	F, E	F, E	F, E	F, E
	<b>TOTAL FUNCIÓN</b>							
4 SEGURIDAD PÚBLICA	4.1 Prevenir el Delito	F, E	F, E, M	F, E, M	F, E, M	F, E, M	F, E, M	F, E, M
	4.2 Readaptación social	F, E, M	F, E, M	F, E, M	F, E, M	F, E, M	F, E, M	F, E, M
	<b>TOTAL FUNCIÓN</b>							

	Subsubfunción	Legislación	P	Diseño de Política Pública	P	Regulación	P	Infraestructura	p	Provisión y Prestación	P	Control	P	Fiscalización	P
<b>Delitos del Fuero Federal</b>															
	Narcotráfico al Mayoreo	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F
	Narcotráfico Internacional	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F
	Secuestros por Delincuencia Organizada	F	E	F	E	F	E	F	E	F	E	F	E	F	E
	Delincuencia Organizada	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F
	Lavado de Dinero	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F
	Robo de Vehículos por Delincuencia Organizada	FyE	E	F	E	F	E	F	E	F	E	F	E	F	E
	Robo de Mercancías en Carreteras Federales	F	E	F	E	F	E	F	E	F	E	F	E	F	E
	Piratería de Marcas o Intelectual	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F
	Seguridad y Procuración de Justicia en Delitos de Materia Federal	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F
<b>Delitos del Fuero Común</b>															
	Narcotráfico al Menudeo	E	F	F	E	F	E	F	E	F	E	F	E	F	E
	Secuestros por Delincuentes Oportunistas	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
	Robo de Mercancías en Carreteras Estatales	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
	Robo de Vehículos	FyE	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
	E	E													
	Seguridad y Procuración de Justicia en Delitos de Materia Estatal	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E



Primera  
Convención Nacional Hacendaria

## MESA DE GASTO PÚBLICO

---

- Concurrencia en materia de seguridad pública en función de los ámbitos jurisdiccionales y por el tipo de delitos de acuerdo con una nueva determinación planteada por la propia comisión entre delitos del fuero común y delitos de orden federal.
- Establecimiento de una definición clara de la concurrencia en términos de la readaptación social, determinándose que los penales de alta seguridad sean competencia federal y los de baja peligrosidad del ámbito Estatal.
- Otorgar facultades a los Estados para combatir el narcomenudeo
- Dotar de facultades a los grupos de alta especialización de los institutos federales para atender la creciente incidencia de robo de mercancías que se transporta en carreteras de jurisdicción federal
- Proponer que las instituciones federales tengan facultades para combatir las bandas de robo de vehículos que operan de forma organizada en más de una entidad federativa
- Atacar bajo la competencia de las instancias federales a las organizaciones criminales dedicadas al secuestro y que operan en todo el país.



## Propuesta de Mecanismos de Gasto Público en Materia de Seguridad Pública y Procuración de Justicia

Cuadro No. 2

Función	Financiamiento de Seguridad Pública y Procuración de Justicia				
	Subfunción	Marco Jurídico		Mecanismo	
		Actual	Propuesta	Actual	Propuesta
Seguridad Pública y Procuración de Justicia	Seguridad Pública	LGEBCSNP LCF	Adecuación del Marco Jurídico	Aportaciones Federales Ramo 33- FASP Aportaciones Estatales y Municipales	Transferencias Federales Condicionadas (Aportaciones)  Recursos Autónomos.
	Procuración de Justicia	LGEBCSNP LCF	Adecuación del Marco Jurídico	Aportaciones Federales Ramo 33- FASP Aportaciones Estatales y Municipales	Transferencias Federales Condicionadas (Aportaciones)  Recursos Autónomos.
	Readaptación Social	LGEBCSNP LCF	Adecuación del Marco Jurídico	Aportaciones Federales Ramo 33- FASP Aportaciones Estatales y Municipales	Transferencias Federales Condicionadas (Aportaciones)  Recursos Autónomos.

**EN GENERAL:**

- Reformar los ordenamientos jurídicos en materia de seguridad pública, procuración y administración de justicia, readaptación social, para ajustarse a la realidad delictiva del país, para consolidar una legislación moderna y eficiente, que perfeccione la coordinación interinstitucional de los tres niveles de gobierno; el cual constituya un frente común contra la criminalidad, la corrupción y particularmente, contra la impunidad y haga más eficiente la prevención.
- Promover en el corto plazo las reformas jurídicas para establecer una normatividad uniforme en todo el territorio nacional, que elimine controversias de competencias en



materia de delitos de alto impacto, tales como: secuestro, robo de vehículos y narcomenudeo, entre otros, e impulse cambios significativos y congruentes con la realidad social, en materia de prevención, procuración, administración de justicia y de readaptación social.

#### **EN PARTICULAR**

- Se propone mantener la figura de transferencias federales condicionadas, que tengan como destino específico los ámbitos Estatal y Municipal y los recursos autónomos que cada ámbito de gobierno (Federal, Estatal y Municipal) deberán aportar para la atención de la materia.
- Mantener la fórmula actual de distribución de recursos entre entidades federativas, al considerarse que su uso continúa vigente.
- Las Entidades Federativas determinarán a través de los consejos estatales de seguridad pública, integrando a los gobiernos municipal, los porcentajes de distribución de los recursos entre las instancias de seguridad pública municipal y estatal; y procuración de justicia; así como para los programas nacionales de Seguridad Pública; de Procuración de Justicia; y para el Control de Drogas, especificando lo que corresponda a los municipios por su participación en estos.
- Revisar el destino específico de los recursos para Seguridad Pública y Procuración de Justicia, flexibilizando sus etiquetas y permitiendo su aplicación en aquellos rubros que los Consejos Estatales y el Consejo Nacional de Seguridad Pública consideren pertinentes, incluyendo como un posible destino adicional el gasto de operación.
- El Gobierno Federal a través de las Entidades Federativas y éstas, podrán realizar acuerdos específicos con los Municipios para atender las necesidades de Seguridad Pública y Procuración de Justicia fundamentalmente en el combate a delitos de alto impacto, entre otros, el secuestro y el narcomenudeo.
- Incluir al orden de gobierno municipal en los Consejos Nacional y Estatales de Seguridad Pública, con voz y voto, con la representación adecuada.
- Se considera necesario que cuando las posibilidades fiscales lo permitan, los recursos destinados a esta materia, se ajusten a los niveles que en términos reales se registraron en el ejercicio fiscal 2001.