



PRESENTACIÓN

Desde sus orígenes, la Convención Nacional de Contribuyentes (CONACON) fue pensada como una oferta de la sociedad mexicana para la discusión política y para avanzar en la agenda nacional. Desde entonces hasta ahora ha sido una iniciativa que aspira a sumar y reunir organizaciones dispuestas a aportar en un debate serio y comprometido para buscar soluciones eficaces y prácticas a los grandes problemas del país.

El primer resultado de la CONACON se presentó el 28 de julio de 2004 y tomó la forma de un documento titulado “Unidos en lo esencial”. Se trata de un texto de 3 cuartillas con una visión clara sobre el México que queremos para 2025 y 10 tesis alrededor de los cuales se ordenó la discusión de los foros regionales y de las mesas de trabajo. Son 10 puntos entorno de los cuales se han adherido un sinnúmero de organizaciones de la sociedad. Puntos que tienen que ser generales para permitir un amplio acuerdo. No obstante, son trascendentales, porque nos invitan a poner el foco de la atención en ellos y conducir de manera congruente la discusión y dirigirla hacia los acuerdos, la toma de decisiones y la puesta en práctica de las medidas concretas que son necesarias para el desarrollo del país.

Este segundo documento, “Tesis y propuestas de la CONACON”, es el complemento obligado de “Unidos en lo esencial”. Aquí se presentan medidas específicas que no pretenden el consenso, sino que se plantean como una aportación seria para enriquecer el debate público sobre el desarrollo económico y social de México.

Las tesis y las propuestas de la CONACON habrán marcado ya una diferencia, si los responsables de las grandes decisiones las conocen y las consideran en sus discusiones. Habrán cumplido su misión si además propician que se tomen decisiones y se apliquen medidas en la práctica. En realidad, no se trata de que todo lo que ahora se propone se haga al pie de la letra. Se trata de que la sociedad mexicana y los políticos las analicen y conozcan los beneficios que pueden traer al país, pero también sus consecuencias y los sacrificios que pueden implicar. Sólo de esta forma, las decisiones y las medidas que finalmente se tomen podrán ser las mejores y, más importante, podrán tener el aval y la legitimidad suficiente para poder ser aceptadas en general por la sociedad.



Tesis y Propuestas Generales

1. Hacer los esfuerzos necesarios –con la consecuente aplicación de recursos- para lograr el **desarrollo integral de la persona** a través de la educación y la capacitación. Enfatizar desde temprana edad los valores universales que todos respetamos. Fomentar la comprensión de nuestra historia y nuestras raíces, en el contexto de la nueva civilización que se está forjando y de la cual no nos podemos abstraer.
2. Promover una **política social** que permita el acceso universal, sostenible y digno a servicios de salud, medicina preventiva, nutrición, vivienda, pensiones y servicios básicos. Concentrar los esfuerzos en la regularización de la propiedad de la tierra y en el ataque a las causas estructurales de la pobreza y contribuir a la formación de una sociedad más equilibrada y justa.
3. Crear las condiciones para alcanzar un **desarrollo económico sostenido superior al 5% anual**, con base en una economía de mercado con responsabilidad social y plenamente competitiva, que permita ofrecer oportunidades de trabajo dignas y bien remuneradas a la creciente población que se incorpora al mercado laboral y que concilie el desarrollo económico con la sustentabilidad de la ecología.
4. Luchar por **consolidar una sola economía** en donde exista competencia leal. Incorporar gradualmente y con etapas definidas la economía informal (como hoy se le denomina) a la formalidad y, por otra parte, combatir el contrabando, la venta de artículos robados y la piratería. Perseguir con energía el narcotráfico considerándolo como un delito de la más alta peligrosidad.
5. Renovar y consolidar las normas y las instituciones en forma tal que nos permitan transitar hacia un **pleno Estado de Derecho** y el ejercicio pleno de las leyes, en el cual se garantice la seguridad física de los ciudadanos como primera responsabilidad del Estado; los derechos de propiedad, particular, pero no exclusivamente los de la tierra y su uso y se imparta justicia de manera expedita, confiable y objetiva a todos los ciudadanos sin distinción alguna, con pleno respeto a los derechos humanos, especialmente los de las víctimas.
6. Exigir un **Gobierno eficaz y eficiente** en sus tres niveles con ejercicio transparente y honesto del gasto público y de la operación de sus empresas, con visión de largo plazo, evaluación de resultados, rendición de cuentas y exigencia de competitividad internacional en todos los aspectos de su intervención.
7. Lograr que nuestro país cuente con **instituciones fuertes y prestigiadas**, entre otras la Presidencia, el Congreso y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, acordes a los cambios que ha experimentado nuestra nación, en forma tal que puedan llevar su delicada encomienda cada una con la



armonía que exige el progreso, el buen gobierno y la estabilidad económica, política y social.

8. **Fortalecer y perfeccionar nuestra democracia** para transitar de una forma representativa a otra en donde la ciudadanía participe de manera responsable y ordenada para incidir en las políticas públicas, evaluar los actos de la autoridad y la buena marcha de la justicia, y así contribuya al progreso de su comunidad.
9. **Impulsar un régimen fiscal** que permita al Estado obtener los recursos suficientes para cumplir con sus obligaciones –en el entendido de que se habrán optimizado los gastos- basados en un sistema de tributación eficiente, que otorgue certeza jurídica, que amplíe la base de contribuyentes, que simplifique radicalmente las leyes y su administración, que combata la evasión fiscal, particularmente en la economía ilegal, que promueva la inversión y el ahorro, que busque la competitividad internacional y que impulse la federalización de los recursos exigiendo a los estados y municipios la transparencia en el uso de los mismos y la rendición de cuentas.
10. Reconocer la crítica situación por la que atraviesa una gran parte de la población rural, especialmente la indígena y de escasos recursos, e **impulsar políticas orientadas al desarrollo integral del sector rural** que contemple tanto la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y la optimización de su uso, como la organización y modernización del sector agroalimentario y rural para que, junto con otros, de cabida a la mano de obra que no puede encontrar ocupación en el sector primario de la economía.

Objetivos:

- Articular las voces de los contribuyentes a nivel nacional para que sus puntos de vista sean considerados en propuestas y decisiones del Estado Mexicano.
- Identificar las acciones estratégicas que requiere México en los próximos 20 años.
- Proponer los cambios fiscales que requiere el país para acceder a los recursos que demanda una verdadera estrategia de desarrollo; cambios que deben tener como centro de la atención a la persona.
- Exigir a los Poderes responsables (Ejecutivo-Legislativo) concretar una reforma hacendaria integral que sea competitiva y promotora del desarrollo, con una verdadera visión de Estado.



Conclusiones

Las conclusiones y propuestas se integraron en un documento final que fue presentado formalmente a los tres poderes de la Unión el pasado 26 de agosto en un evento al que asistieron el Presidente de la República, representantes del poder legislativo, empresarios y sociedad civil.

El resumen que se presenta a continuación, corresponde a la parte relacionada con el tema de la seguridad pública y justicia, recogido del documento *Tesis y propuestas de la CONACON* cuyas conclusiones fueron presentadas al Presidente de la República, miembros de su gabinete, así como legisladores, empresarios, académicos y miembros de la sociedad civil en general el pasado 26 de agosto de 2004. El documento completo puede verse en: www.cce.org.mx.



Pleno Estado de Derecho

Renovar y consolidar las normas y las instituciones en forma tal que nos permitan transitar hacia un **pleno Estado de Derecho** y el ejercicio pleno de las leyes, en el cual se garantice la seguridad física de los ciudadanos como primera responsabilidad del Estado; los derechos de propiedad, particular, pero no exclusivamente los de la tierra y su uso y se imparta justicia de manera expedita, confiable y objetiva a todos los ciudadanos sin distinción alguna, con pleno respeto a los derechos humanos, especialmente los de las víctimas.

Respetar y hacer respetar los derechos fundamentales

Asegurar que los derechos fundamentales establecidos en la Constitución y las leyes sean respetados plenamente. Por su significado para la convivencia armónica y la prosperidad, prestar atención especial al respeto a todos los derechos de propiedad, particularmente sobre la tierra. Obligar mediante la ley a la ejecución de las sentencias del Poder Judicial y derogar las disposiciones jurídicas consideradas anticonstitucionales por la Suprema Corte de Justicia, de forma que el acatamiento de la Ley –elemento fundamental del Estado de Derecho– sea efectivamente un factor de certidumbre para toda la sociedad.

Diagnóstico

La violación a los derechos fundamentales (que incluyen las garantías reconocidas por la Constitución y los reconocidos en los distintos tratados internacionales suscritos por México) continúa siendo una práctica extendida, principalmente en los ámbitos de la administración de la justicia y en el nivel de los gobiernos estatales y locales.

Persisten en diferentes autoridades federales y sobre todo locales, resistencias para respetar plenamente los derechos fundamentales. No han tenido lugar los cambios jurídicos, administrativos y culturales requeridos para garantizar la vigencia de estos derechos. Un ejemplo de ello es la carencia de fuerza vinculatoria de las recomendaciones de las comisiones de derechos humanos.

En México prevalecen altos índices de impunidad, al tiempo que un porcentaje excesivamente alto de los contratos no se cumple a cabalidad. El factor decisivo por el que México no ha mejorado su calificación como destino de la inversión es la incertidumbre jurídica.

Por otra parte la falta de certeza en puntos tan elementales como los derechos de propiedad de la tierra y la falta frecuente de ejecución de las sentencias judiciales –a menudo por razones políticas– inciden negativamente sobre la



capacidad competitiva de la economía mexicana. Adicionalmente, el problema se agrava por la existencia de contradicciones y vacíos en el marco legal.

Medidas concretas

- 1.1.1 Adecuar el texto constitucional para incorporar el reconocimiento explícito de los derechos fundamentales por parte del Estado y su compromiso con su salvaguarda.
- 1.1.2 Establecer consecuencias jurídicas para las autoridades que no observen las sentencias del Poder Judicial y las recomendaciones de las comisiones de derechos humanos.
- 1.1.3 Tipificar expresamente como delito en la Ley Sobre Responsabilidades de los Servidores Públicos la falta de ejecución de las sentencias judiciales.
- 1.1.4 Modificar la ley de amparo para que las leyes sobre cuya inconstitucionalidad ya se estableció jurisprudencia queden sin efecto.
- 1.1.5 Reconocer explícitamente el carácter dinámico de las circunstancias que dan lugar a las leyes mediante la introducción como la práctica parlamentaria de incluir un artículo transitorio en toda ley –cuando los legisladores lo consideren pertinente– en el que se establezca una fecha de caducidad o cuando menos la obligación de revisión y actualización de la ley correspondiente.
- 1.1.6 Establecer mecanismos de impugnación de la falta de constitucionalidad de las leyes al alcance ciudadano a través de las organizaciones de la sociedad.
- 1.1.7 Definir claramente en la Constitución los derechos de propiedad de los distintos actores sociales de la producción y el desarrollo y garantizarlos plenamente.

Responsables

- Poderes ejecutivos Federal y estatales.
- Congreso de la Unión y legislaturas estatales.
- Poder Judicial federal y estatales.
- Comisiones de derechos humanos.
- Organizaciones de la sociedad civil.
- Gobiernos municipales.



Referente

Instituto Mexicano de Estudios Políticos.

1.2 Reubicar las procuradurías en el Poder Judicial y reconocerles autonomía

Dar autonomía a las procuradurías y separar los tribunales del Poder Ejecutivo para reubicarlos en el Poder Judicial.

Diagnóstico

El manejo político de la justicia es aún una práctica común en todos los órdenes de gobierno. Sus efectos son particularmente perniciosos porque obstruyen la consolidación del cambio democrático, generan incertidumbre y constituyen una fuente potencial de inestabilidad político-social. Las situaciones en que la autoridad –particularmente el ejecutivo– es objeto de una querrela mina la credibilidad y la imparcialidad del proceso, pues con esta configuración queda como juez y parte.

Este manejo es un resabio de la cultura política autoritaria que se alimentaba y se fundamentaba socialmente en la falta de coincidencia entre ley y justicia. Igualmente importante es la dependencia de las instancias encargadas de la procuración e impartición de justicia del poder político.

Medidas concretas

- 1.1.8 Independizar a los ministerios públicos y a las procuradurías respecto del Poder Ejecutivo y reconocerles su autonomía.
- 1.1.9 Reubicar en el Poder Judicial los diversos tribunales (laborales, agrarios, etc.) que todavía forman parte del Ejecutivo.
- 1.1.10 Garantizar jurídica y en la práctica la presunción de inocencia.
- 1.1.11 Establecer juicios rápidos, equilibrados, orales, transparentes, públicos y lo menos costosos posible.
- 1.1.12 Establecer en todo el país el sistema de tecnología digital para la procuración de justicia.

Responsables

- Poderes ejecutivos Federal y estatal.
- Congreso de la Unión y legislaturas estatales.
- Poder Judicial federal y estatal.



- Gobiernos municipales.

Referente

Instituto Mexicano de Estudios Políticos.

Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad.

1.3 Combatir la impunidad y la inseguridad personal

Combatir frontalmente la impunidad y garantizar la seguridad personal y del patrimonio de los ciudadanos como primera responsabilidad del Estado a través de reformas al sistema judicial para que imparta justicia de manera expedita, confiable y objetiva, con pleno respeto a los derechos humano, particularmente los de las víctimas y se incluyan mecanismos de vigilancia y supervisión de otras instancias independientes del Poder Judicial.

Diagnóstico

La delincuencia, la inseguridad pública y los altos niveles de impunidad imperantes en el país se relacionan de modo directo con la ineficiencia de las diferentes policías y también del Poder Judicial, así como con la extensión del fenómeno de la corrupción, que según las Naciones Unidas caracteriza a casi 70% de los jueces.

En el país no existen mecanismos adecuados que garanticen la transparencia de la impartición de la justicia. Tampoco hay mecanismos que promuevan una mayor eficiencia y eficacia en este terreno. Además, el Poder Judicial sólo rinde cuentas ante sí mismo.

Por otra parte, la estructura actual de los castigos previstos en la ley no contribuye a desalentar el crimen. El sistema penal no asegura que las sanciones sean progresivas en términos de la gravedad de los delitos, y los castigos para crímenes similares no están homologados entre las entidades federativas. La eficacia de las policías también es insuficiente, a juzgar por el bajo número de cumplimiento de las órdenes de aprensión.

Medidas concretas

- 1.1.13 Incluir las finanzas del Poder Judicial dentro del campo de competencia de un órgano auditor independiente.
- 1.1.14 Desarrollar e implantar mecanismos ciudadanos de monitoreo y evaluación de la actuación del Poder Judicial.



- 1.1.15 Crear un esquema funcional de garantías e incentivos que fortalezca la cultura de denuncia.
- 1.1.16 Establecer en todo el país unidades especializadas antisequestro conforme al modelo de la de Sinaloa.

Responsables

- Poder Judicial.
- Poder Legislativo.
- Cuerpos policíacos.
- Auditoría Superior de la Federación.
- Organizaciones de la sociedad civil.

Referente

Instituto Mexicano de Estudios Políticos.

Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad.

1.4 Fomentar una cultura de legalidad

Fomentar una cultura de la legalidad en toda la población. Fortalecer en los programas de educación básica los valores de justicia y respeto a la ley y respaldarlos en la práctica cotidiana con la aplicación de normas conocidas y respetadas por los alumnos.

Diagnóstico

En el país prevalece una cultura que no valora el respeto a la ley. La evasión de impuestos, la piratería y una amplia gama de violaciones a la ley no son consideradas graves por la mayor parte de la población. Ante el conflicto entre ley y justicia, los valores culturales legitiman el ejercicio de la justicia al margen de la.

El Estado de derecho posee una dimensión cultural. La aplicación sistemática de la ley posee virtudes pedagógicas. No puede haber una cultura de la legalidad donde no existen las vías adecuadas para hacerla valer como ocurre en buena medida en México. En paralelo, la aplicación de la ley encuentra mayores posibilidades donde su respeto es un valor socialmente aceptado.



Medidas concretas

- 1.1.17 Introducir con firmeza la cultura de legalidad en los programas educativos.
- 1.1.18 Practicar códigos de conducta –así sean simples– de observancia obligatoria en las escuelas y en las instituciones.
- 1.1.19 Incluir un compromiso de promoción de la cultura de respeto a la ley en los códigos de conducta de los medios de comunicación.
- 1.1.20 Revisar los contenidos de la materia de educación cívica en la educación formal para darles un sentido integral de formación ciudadana.
- 1.1.21 Crear programas de educación cívica en los municipios y delegaciones con la colaboración de instituciones que tienen experiencia en el tema, para llegar a la población que está fuera de la educación formal.

Responsables

- Autoridades educativas.
- Escuelas
- Medios de comunicación.
- Organizaciones de la sociedad civil.

Referente

Instituto Mexicano de Estudios Políticos.

Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad.

1.5 Generar periódicamente diagnósticos precisos sobre la criminalidad

Preparar regularmente diagnósticos precisos y completos del fenómeno de la criminalidad que permitan conocer la cifra negra y las características generales de la delincuencia por entidad federativa.

Diagnóstico

Las graves limitaciones de las estadísticas oficiales sobre criminalidad, sus irregularidades y el simple hecho de que sean elaboradas por los propios responsables de perseguir los delitos, son algunas de las razones fundamentales de la necesidad de elaborar encuestas victimológicas independientes.



Hace falta una política criminológica razonable y adecuada que parta de la evidencia empírica, por lo que resulta imprescindible disponer de la información que sólo pueden proporcionar las encuestas victimológicas realizadas por organismos de la sociedad civil.

La generación de información estadística complementaria a partir de las encuestas victimológicas puede y debe servir de base para la formulación de políticas criminológicas.

No pueden realizarse programas, acciones y estrategias si no se estudia y conoce el crimen: su tamaño, sus modos de operación, sus características generales. Además, es indispensable conocer la cifra negra a través de dichas encuestas de victimización y del desarrollo de sistemas de información delictiva eficientes. La información y los diagnósticos en la materia son prerequisites para diseñar una política criminológica razonable y congruente.

Medidas concretas

- 1.1.22 Realizar encuestas victimológicas nacionales, que permitan conocer la magnitud y características de la criminalidad por entidad federativa.
- 1.1.23 Diseñar una política de combate al crimen que sea precisa y congruente para cada entidad federativa, con base en información completa y confiable sobre la problemática.
- 1.1.24 Desarrollo de un sistema de indicadores sobre criminalidad y victimización con ayuda de mecánicas sistemáticas de recolección de datos y con criterios claros y útiles para su análisis y aprovechamiento práctico.
- 1.1.25 Establecer comisiones ciudadanas independientes y autónomas para supervisar la sistematización de la información estadística y las evaluaciones a las policías y ministerios públicos (ver medida 1.1.35 que se propone en este documento).

Responsables

- Organizaciones de la sociedad civil.

Referente

Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad.

1.6 Establecer las bases para una política criminológica



Establecer los principios generales de una política criminológica que oriente las estrategias y acciones de las instituciones de seguridad y justicia del país. La política de combate al crimen debe regir los esfuerzos en materia de seguridad pública y permitir la reducción gradual y permanente de los índices delictivos.

Diagnóstico

No existen políticas públicas consistentes en materia de seguridad, lo que deriva en la falta de tácticas y estrategias que deben seguir los órganos del Estado para abatir la criminalidad.

El Estado debe estar al servicio de la población, no a la inversa. Los postulados de una política criminológica no pueden estar sujetos a consideraciones ajenas a la justicia y el Estado de Derecho, como desafortunadamente ha ocurrido en México.

Medidas concretas

- 1.1.26 Alcanzar el compromiso de las autoridades con la sociedad con una política para combatir el crimen con efectividad, que se traduzca en resultados tangibles.
- 1.1.27 Erradicar la delincuencia y la corrupción en el propio ámbito de la prevención del delito, de la procuración de justicia, de los tribunales penales y del sistema carcelario.
- 1.1.28 Abrir al examen, vigilancia y opinión de la ciudadanía, las tácticas y estrategias generales de los órganos del sistema de seguridad y justicia penal.
- 1.1.29 Coordinar y reglamentar efectivamente los procedimientos e instrumentos de formación, suministro, intercambio y sistematización de la información en acciones policiales.
- 1.1.30 Establecer un mecanismo de rendición de cuentas a partir de metas claras de las instituciones policíacas de los tres órdenes de gobierno, que contemple la supervisión, evaluación y auditoría, tanto de los recursos ejercidos como de las acciones llevadas a cabo en el combate a la inseguridad.

Responsables

- Poderes ejecutivos federal y estatales.
- Procuradurías de justicia
- Organismos de la sociedad civil.
- Consejo Nacional de Seguridad Pública



Referente

Instituto Mexicano de Estudios Políticos.

Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad.

1.7 Profesionalizar las policías del país

Establecer el Servicio Profesional de Carrera Policial para todo el país, dirigido específicamente a conseguir y mantener niveles de seguridad pública y justicia más elevados. La policía debe contar con personal debidamente capacitado, profesional, que garantice el libre y pacífico ejercicio de los derechos y libertades de las personas, que actúe siempre con apego a la legalidad y bajo el estricto control público.

Diagnóstico

Uno de los problemas torales de la inseguridad en el país es la falta de profesionalización de las policías encargadas de prevenir los delitos y procurar justicia.

En realidad, no contamos con verdaderas policías en México. La policía preventiva carece de los conocimientos mínimos elementales para cumplir cabalmente con su deber de salvaguardar la integridad de las personas.

El índice de impunidad tan elevado se debe, además de los actos de corrupción y contubernio entre delincuentes y autoridades, a la falta de preparación del policía de investigación (ministerial o judicial), lo que propicia que la integración de la averiguación previa sea deficiente.

Los planes de estudio vigentes tanto para policías preventivos como para policías de investigación en los institutos de formación, cuando existen, presentan deficiencias importantes además de que no responden a una carrera policial integral.

Medidas concretas

- 1.1.31 Formar policías profesionales y eficientes, que actúen con honradez y eficacia y sean respetuosos del marco legal y de los derechos humanos.
- 1.1.32 Desarrollar habilidades físicas y atléticas en los policías activos y los que se están formando, para que puedan desempeñarse óptimamente en el cargo.



- 1.1.33 Inculcar y fortalecer en el policía valores cívicos y éticos, que servirán de paradigma y guía de su labor.
- 1.1.34 Establecer el Servicio Policial de Carrera.
- 1.1.35 Establecer la obligatoriedad en todo el país para realizar evaluaciones anuales a los policías preventivos, ministerios públicos, policías ministeriales o de investigación y jueces.
- 1.1.36 Articular e insertar realmente al policía en la comunidad, de forma que ambos actúen juntos contra la delincuencia.

Responsables

- Academia Nacional de Seguridad Pública (Secretaría de Seguridad Pública Federal).
- Institutos de formación de las entidades federativas.
- Secretaría de Educación Pública.
- Organizaciones de la sociedad civil.

Referente

Instituto Mexicano de Estudios Políticos.

Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad.