

## PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2007-2012

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 establece una estrategia sobre cinco ejes rectores:

1. Estado de Derecho y seguridad.
2. Economía competitiva y generadora de empleos.
3. Igualdad de oportunidades.
4. Sustentabilidad ambiental.
5. Democracia efectiva y política exterior responsable.

### Eje 1. Estado de Derecho y seguridad

El progreso de toda nación se funda en la justicia efectiva que brinda el Estado de Derecho. El desarrollo humano precisa del respeto irrestricto de la ley, porque es mediante su aplicación que las personas pueden acceder a mejores oportunidades de vida, participar libre y responsablemente de la democracia y disfrutar de una vida y un patrimonio seguros. Ningún Estado democrático puede lograrse sin la plena vigencia de la legalidad.

Además de ser un elemento fundamental en la convivencia armónica de la sociedad, el respeto a la ley constituye un elemento determinante para el desarrollo del país. La vigencia plena del Estado de Derecho favorece el crecimiento económico, pues disminuye costos de transacción y, en general, mejora las posibilidades de atraer las inversiones necesarias para la creación de empleos de calidad. A su vez, esto permite elevar el nivel de vida de los ciudadanos y contribuye a reducir la brecha de desigualdad, lo que es indispensable para alcanzar un desarrollo de la población de manera sostenida.

La vigencia del Estado de Derecho depende, fundamentalmente, de la confianza de la ciudadanía en su gobierno y en las leyes que lo rigen. Para ello es indispensable una actuación íntegra y transparente de la autoridad, que brinde a los ciudadanos la certidumbre de que cuentan, en todo momento, con instituciones que garantizarán el respeto a sus derechos mediante la aplicación de la ley. Es también obligación del Estado promover la adecuación del marco legal para que éste sea justo y responda a la realidad nacional, de manera tal que la ciudadanía esté convencida de que su interés está mejor protegido dentro de la legalidad que al margen de ella.

México ha dado pasos importantes para la consolidación de un auténtico régimen de libertades producto de la democracia, pero queda aún pendiente la enorme tarea de garantizar a todos los mexicanos la misma seguridad en sus personas y en sus bienes. También es imperativo garantizar el acceso efectivo a la justicia y que ésta se aplique a todos por igual. Ello resulta indispensable para la consolidación de una verdadera cultura de la legalidad que norme la conducta de los ciudadanos y forme parte integral de la vida cotidiana.

La sociedad quiere un México en el que haya leyes modernas, suficientes, claras y sencillas que normen de manera efectiva todos los ámbitos de la vida nacional, quieren que la ley se cumpla y se haga cumplir. En suma, la sociedad exige un Estado democrático de derecho, con una sólida cultura de la legalidad, con certeza jurídica y seguridad para todos.

En ese sentido, es necesario impulsar la consolidación de una administración ética y eficaz, transparente y responsable, que sea transparente y rinda cuentas, que combata y castigue la arbitrariedad, la corrupción y la impunidad, que siga abriendo espacios a la participación ciudadana y amplíe los espacios de escrutinio social.

Es inaplazable fomentar la cultura de la legalidad entre los mexicanos, garantizar el apego de los servidores públicos a la ley y sancionar a quienes no lo hagan.

Hoy es tiempo de responder al histórico reclamo de los mexicanos por una justicia real y

expedita. Para ello se debe impulsar una reforma que fortalezca los cimientos del Estado de Derecho, que permita ampliar el impacto social del Poder Judicial, mejorando sus respuestas a las demandas de los ciudadanos y aumentando la eficiencia y eficacia de todas las instituciones involucradas en el sistema de justicia.

El Gobierno de la República reitera el compromiso de trabajar estrechamente con la sociedad, así como con los poderes Legislativo y Judicial para que se respeten de manera absoluta los derechos humanos, y sean debidamente tutelados por la legislación.

En este primer eje de política pública, el Plan Nacional de Desarrollo establece objetivos y estrategias para garantizar la plena vigencia del Estado de Derecho, lo que es necesario para proteger cabalmente la integridad y los derechos de las personas, así como para propiciar un clima de orden y paz para el desarrollo integral de México.

## Estado de Derecho

### Diagnóstico

La impunidad, la corrupción y la simulación han sido obstáculos para el desarrollo del país a lo largo de su historia. Esta distorsión que, entre otras cosas, ha derivado en ocasiones en un ejercicio discrecional del poder, ha generado desconfianza en la sociedad respecto a las instituciones de gobierno y a la actuación de las autoridades.

La Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2005 revela que el 59% de la población percibe que las leyes en México se utilizan para defender los intereses de gente poderosa (33%) o como una simple excusa para cometer arbitrariedades (26%)<sup>1</sup>. Igualmente grave es la desconfianza que prevalece entre la ciudadanía. De acuerdo con el estudio de Latinobarómetro, en México sólo el 28% de los ciudadanos piensa que se puede confiar en la mayoría de las personas<sup>2</sup>; otras encuestas sitúan esta cifra en alrededor del 15%<sup>3</sup>. Este clima de desconfianza es preocupante, pues la predisposición negativa sobre el comportamiento de los demás inhibe la formación de redes ciudadanas y de capital social indispensables para articular e implementar soluciones a los problemas de la esfera pública.

De acuerdo con Transparencia Internacional, en su Índice de Percepción de la Corrupción 2006, México está ubicado en el lugar 70 de un total de 163 países, con una calificación de 3.3 en una escala de 0 a 10. De acuerdo a este índice, la percepción de la sociedad sobre la falta de transparencia del gobierno no ha mejorado durante los últimos diez años. Esto da cuenta de la necesidad de incrementar decididamente las medidas anticorrupción para revertir con hechos esta imagen negativa y superar en 2012, al menos, el valor medio de esta escala. Por otra parte, el Gobierno de la República reconoce que en el país existen lagunas en la legislación que abren espacios al abuso y a la violación de los derechos fundamentales. La impunidad, la corrupción y la violación de los derechos humanos son prácticas lesivas que no sólo merman el Estado de Derecho, sino que han impedido que la legalidad sea un verdadero instrumento para que nuestro país avance en materia de equidad social, justicia, seguridad y progreso económico.

Se requiere cohesión en los esfuerzos y persistencia en las acciones para revertir estas

---

<sup>1</sup> Secretaría de Gobernación. (2005). Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas.

<sup>2</sup> www Corporación Latinobarómetro. (2006). Informe Latinobarómetro. Disponible en: [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org). Resultado con base en la pregunta: "¿Diría usted que se puede confiar en la mayoría de las personas o que uno nunca es lo suficientemente cuidadoso en el trato con los demás?" Margen de error +/- 3%.

<sup>3</sup> www ITAM. (2005). Encuesta nacional sobre filantropía y sociedad civil. Disponible en: [www.filantropia.itam.mx/enafi/enafi.html](http://www.filantropia.itam.mx/enafi/enafi.html) Resultado con base en la pregunta "¿Cree usted que se puede confiar o no en la mayoría de las personas?" 15%: se puede confiar en la mayoría de las personas (margen de error +/- 3.5%). SEGOB. (2005). Encuesta nacional sobre cultura política y prácticas ciudadanas. Disponible en: [www.segob.gob.mx/encup](http://www.segob.gob.mx/encup) Resultado con base en la pregunta "Qué tanto puede confiar en las demás personas?" 16%: se puede confiar mucho (margen de error +/- 1.4%).

tendencias nocivas, así como la articulación de las medidas y reformas necesarias para garantizar la plena probidad en el ejercicio del poder y el apego a la legalidad en los ciudadanos.

Por otro lado, es necesario que el sistema jurídico responda a las realidades sociales, económicas y políticas del país. En particular, se requiere fortalecer la persecución del delito y la impartición de justicia, brindando al Poder Judicial mejores elementos para hacer más eficiente su labor, al introducir factores de equilibrio entre los poderes de la Unión y cerrar definitivamente espacios a la discrecionalidad.

El sistema de procuración e impartición de justicia se ha ido modernizando a través de los años, principalmente en lo referente a la independencia del Poder Judicial. Permanecen, sin embargo, graves rezagos que limitan la eficacia con que se desempeña, y que se traducen en una mayor desconfianza de los ciudadanos frente a las instituciones encargadas de protegerlos.

La percepción de la población a la respuesta de la autoridad ante la denuncia de delitos del fuero común se ha deteriorado a través del tiempo. La Encuesta Nacional Sobre Inseguridad Urbana<sup>4</sup> señala que una de cada cinco víctimas denuncia el delito. Asimismo, revela que la no denuncia ocurre principalmente por la baja eficacia que percibe la población del sistema de justicia.

De acuerdo con un estudio especializado, las procuradurías de justicia en México se encuentran entre las instituciones de menor prestigio ante los ciudadanos, lo cual está relacionado con las cifras de efectividad: de cada 100 averiguaciones previas que se levantan, sólo en 23 se concluyen las investigaciones; de éstas 23, menos de 12 se consignan ante un juez, y sólo en 3 de estos casos se dicta sentencia.<sup>5</sup>

Todo esto se refleja en el incremento de los niveles de impunidad y de inseguridad, así como en la disminución de los niveles de confianza del ciudadano, que ante la comisión de un delito que afecte a su integridad, asume que el responsable no será sancionado por la autoridad.

Otro aspecto destacable con respecto al problema del marco jurídico es el relativo al Sistema Penitenciario Federal. La ausencia de un marco constitucional y legal adecuado se manifiesta en muchos casos en el abuso de la prisión preventiva de reos en proceso de sentencia, así como la ausencia de métodos y procedimientos legales para operar eficazmente un sistema retributivo de penas. En los centros penitenciarios del país hay un número importante de internos cuyos casos todavía están en proceso.

Las consecuencias de este problema son un sistema carcelario que en muchos casos, lejos de ofrecer un espacio de detención digno y respetuoso de los derechos humanos, son lugares de corrupción e incluso centros de operación del crimen organizado.

El narcotráfico es una de las manifestaciones más lesivas de la delincuencia organizada, no sólo por los altos niveles de violencia que implica, sino también por la amenaza que representa a la salud física, emocional y moral de un importante número de mexicanos. De acuerdo con la última Encuesta Nacional de Adicciones<sup>6</sup>, del total de la población del país entre los 12 y 65 años de edad, el 5.03% ha consumido drogas alguna vez en su vida, lo que equivale a más de tres y medio millones de personas.

Es probable que dicho número subestime la magnitud de la población que se ha visto afectada por este problema, sobre todo considerando las acciones de los narcotraficantes en colonias, parques y escuelas para inducir a más niños, jóvenes y adultos al consumo de las

---

<sup>4</sup> **www Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad. (2006). Encuesta Nacional sobre Seguridad Urbana. Disponible en: [www.icesi.org](http://www.icesi.org), Información levantada en el 2005 y publicada en el 2006.**

<sup>5</sup> [www\\_\\_\\_Consejo Nacional contra las Adicciones. \(2002\). Encuesta Nacional de Adicciones. Disponible en: \[http://www.conadic.gob.mx/interior/descargas/investigacion\\\_y\\\_estadistica/observ\\\_mex/obs2003\\\_11.pdf\]\(http://www.conadic.gob.mx/interior/descargas/investigacion\_y\_estadistica/observ\_mex/obs2003\_11.pdf\)](http://www.conadic.gob.mx/interior/descargas/investigacion_y_estadistica/observ_mex/obs2003_11.pdf)

<sup>6</sup> Zepeda Lecuona, Guillermo. (2003). Ineficiencia al servicio de la impunidad: las organizaciones de procuración de justicia en México. En J. Bailey y J. Chabat, comps. Crimen transnacional y seguridad pública: desafíos para México y EUA. México.

drogas. El número de adictos a alguna droga o al alcohol en el país se ha incrementado dramáticamente en los últimos años. Nadie duda del gran daño y deterioro social que genera no sólo el tráfico, sino también el consumo de drogas en México.

Junto a los altos niveles de violencia y fragmentación social que genera, el narcotráfico es una industria de alto valor económico. Ello simplemente convierte a la producción y distribución de narcóticos en un negocio muy rentable para quienes están involucrados. Ante ello, el Estado mexicano no puede ni debe renunciar a combatir este problema con todos los recursos a su alcance.

Una modalidad reciente para la comercialización de drogas es el narcomenudeo. Este método implica atomizar los puntos de venta y el contacto directo con los consumidores. El narcotráfico busca diversificar los canales de distribución y ampliar el número potencial de adictos, además de invadir espacios públicos como escuelas, parques y lugares de recreo.

La desarticulación de bandas dedicadas al narcotráfico muestra un incremento importante en años recientes, según la información proporcionada por la Procuraduría General de la República. Este proceso se debe a la labor de inteligencia que se desarrolla en la PGR y otras instancias encargadas del combate al narcotráfico, al intercambio de información con las distintas policías del país y del mundo, así como a la elaboración de currículas criminales, lo que ha facilitado el reconocimiento de los delincuentes.

La información especializada en la materia no fluye con la facilidad que debería entre las instituciones que la requieren. Actualmente los diversos sistemas y bases de datos que conforman el Sistema Único de Información Criminal del Sistema Nacional de Seguridad Pública carecen de interconexión y de metodologías para el uso y explotación de la información necesaria para hacer frente al problema de la inseguridad. Eliminar duplicidades e ineficacias en el tema es una prioridad para el objetivo de garantizar la seguridad.

La modernización de los instrumentos con los que se cuenta para hacer efectivo el respeto a la ley y a los derechos de víctimas y delincuentes es impostergable.

## 1.1 Certeza jurídica

Un sistema jurídico con principios y planteamientos ambiguos o anacrónicos, que derivan en situaciones como la discrecionalidad de funcionarios en la toma de decisiones o en procedimientos largos y complejos, impacta negativamente en los niveles de certeza jurídica, es decir, en la certidumbre de los ciudadanos de que las leyes se cumplen.

Lo anterior genera no sólo espacios propicios para la corrupción y la búsqueda de beneficios, sino la falta de atención social a la legalidad al generar una percepción de aplicación selectiva de la ley. Ello, a su vez, se traduce en obstáculos para el desarrollo nacional. La certeza jurídica, a pesar de los diversos esfuerzos realizados en el pasado, dista de ser óptima.

Resulta entonces fundamental que el Gobierno Federal establezca estándares que permitan no sólo fomentar la certeza jurídica, sino hacer predecible la aplicación de la ley mediante estrategias que incidan en la reducción de la discrecionalidad de la autoridad administrativa judicial, fortalezcan al Poder Judicial, incrementen la calidad del sistema de justicia y del ejercicio profesional de los abogados y, en general, eleven la confianza ciudadana en las instituciones y fomenten una cultura de la legalidad.

### **OBJETIVO 1**

**Garantizar la certeza jurídica y predictibilidad en la aplicación de la ley para toda la población.**

**ESTRATEGIA 1.1** Reducir la discrecionalidad de las autoridades administrativas y judiciales en la aplicación de las normas.

El fundamento básico para que haya certeza jurídica y sea predecible la aplicación de la ley radica en que los ciudadanos tengan la seguridad de que la norma se hará cumplir y en que

éstos conozcan los criterios básicos bajo los cuales se aplicará. Esto implica que ni la autoridad administrativa ni la judicial puedan hacer distinciones en atención a cuestiones personales, políticas o económicas. Para ello se propondrán reformas sustantivas y procesales, algunas de ellas mencionadas más adelante.

## **OBJETIVO 2**

**Garantizar el acceso de todos los ciudadanos a un sistema de justicia eficaz.**

**ESTRATEGIA 2.1** Hacer más eficiente y fortalecer la organización, funcionamiento, profesionalización, eficacia y transparencia de la defensoría de oficio, así como extender su cobertura.

Las personas que menos recursos económicos poseen son quienes en muchas ocasiones más resienten el peso de una mala defensa o representación legal, ante la imposibilidad de pagar honorarios a un abogado particular. Esto los sitúa en desventaja en la defensa de sus intereses y derechos. El Estado tiene la responsabilidad de defender y representar a quienes se encuentran en tales condiciones, bajo principios de excelencia, profesionalismo, eficacia y honradez. Por ello, se fortalecerá y extenderá la cobertura de la defensoría de oficio en su organización, funcionamiento y presencia para que, en las diversas ramas procesales, se responda a los propósitos de una verdadera justicia. Asimismo, se trabajará en la profesionalización de los servidores públicos encargados de prestar este servicio y en la actualización del marco jurídico que regula su función.

**ESTRATEGIA 2.2** Combatir la corrupción a lo largo de todo el proceso de impartición de justicia, para ofrecer condiciones equitativas en la resolución de disputas.

Una de las múltiples consecuencias negativas de la corrupción es que impide el acceso de todas las personas a la protección de la ley en condiciones de igualdad. A lo largo del proceso de impartición de justicia, hay espacios de discrecionalidad en los que las personas ofrecen o se ven obligadas a dar sobornos para conseguir sus fines, dañando la confianza en nuestras instituciones y condicionando para quién la ley es aplicable o no. Es necesario erradicar estas prácticas para avanzar en el acceso real y efectivo a la justicia.

## **OBJETIVO 3**

**Garantizar la protección a los derechos de propiedad.**

Uno de los pilares del desarrollo de un país y de la seguridad de los ciudadanos es la protección a los derechos de propiedad. La ley debe garantizar a las personas, familias, comunidades y empresas que las posesiones que han obtenido legítimamente no habrán de perderse, sino que podrán ser aprovechadas en su propio beneficio.

**ESTRATEGIA 3.1** Mejorar la regulación que protege los derechos de propiedad.

Se efectuará una mejora normativa y se adoptarán nuevos estándares que aseguren un irrestricto respeto a los derechos de propiedad. Lo anterior incluye materias como la expropiación, la tenencia de la tierra, la propiedad intelectual, el cumplimiento de contratos, así como los registros públicos de la propiedad y del comercio.

La modernización y homologación de los registros públicos de la propiedad y los catastros municipales y rurales, así como la obligatoriedad de registrar públicamente las propiedades inmuebles, son fundamentales para ofrecer la certidumbre jurídica que necesitan las familias en aspectos tan relevantes como potenciar el valor de su patrimonio, garantizar que pueda ser heredado o se pueda transmitir su dominio sin conflicto y acceder a fuentes formales de financiamiento que pueda apoyar su mejor calidad de vida.

**ESTRATEGIA 3.2** Proteger la propiedad intelectual.

Un delito extendido es la violación a los derechos de propiedad intelectual mediante la piratería. Esto desincentiva la innovación y destruye la motivación de emprendedores actuales y potenciales. Se harán cumplir las leyes nacionales y los acuerdos internacionales en la protección de los derechos de autor y de las patentes, mediante aseguramientos de mercancía y acciones de carácter preventivo en las aduanas, para impedir el ingreso de productos ilegales al país.

## 1.2 Procuración e impartición de justicia

México necesita leyes que ayuden a perseguir y encarcelar a los delincuentes, para que los encargados de hacer valer el Estado de Derecho actúen con firmeza y con honradez, sin permitir que ningún acto ilícito quede en la impunidad. Es impostergable la modernización del sistema de seguridad pública, de procuración e impartición de justicia mediante instituciones más eficientes y leyes más adecuadas.

### **OBJETIVO 4**

**Modernizar el sistema de justicia penal encaminado a lograr un marco normativo que garantice justicia pronta y eficaz.**

Distintos componentes integran el proceso de transformación que requiere nuestro sistema penal. Entre los principales elementos está el cambio de un sistema inquisitorio a uno acusatorio mediante el establecimiento de la oralidad en juicios penales y el mejoramiento de las competencias técnico-operativas de las agencias del ministerio público, principalmente en los procesos de averiguación previa e integración de expedientes.

**ESTRATEGIA 4.1** Hacer más eficientes los sistemas y procedimientos utilizados por los ministerios públicos, así como fortalecer la investigación ministerial y policial para elevar el nivel de eficacia en la integración de la averiguación previa.

La procuración de justicia requiere de ministerios públicos profesionales, honestos, con procedimientos claros y eficaces. Bajo esta lógica, se impulsará la capacitación y especialización de los agentes y sus auxiliares, de acuerdo con estándares internacionales. Asimismo, se establecerán controles de confianza para monitorear la ética y la calidad con la que se desempeñan.

La iniciativa de reforma constitucional que presentó el Ejecutivo recientemente, busca redefinir a la policía como un órgano corresponsable de la investigación penal para que esté facultada para recibir denuncias, recabar evidencias físicas y datos relacionados con los hechos posiblemente delictivos. Esta redistribución de facultades entre los órganos responsables tiene como objetivo propiciar una investigación más científica, objetiva y profesional, que jurídicamente seguiría a cargo del Ministerio Público, pero que contaría con la participación autónoma, en términos técnicos y funcionales, de la policía.

**ESTRATEGIA 4.2** Establecer más y mejores instrumentos para la impartición de justicia en los delitos asociados con la delincuencia organizada.

El reto que implica el crecimiento y expansión del crimen organizado exige que las leyes e instrumentos con que cuenta el Estado para combatirlo se adecuen a la realidad. Entre otras cosas, se implementarán nuevas medidas de investigación y redistribución de las facultades entre los órganos judiciales y el Ministerio Público, para que el sistema de procuración e impartición de justicia pueda perseguir y sancionar con mayor eficacia a la delincuencia organizada.

La propuesta de reforma al sistema penal prevé como herramientas especiales en materia de investigaciones de la delincuencia organizada las órdenes de arraigo, cateos e intervenciones de comunicaciones privadas, que durante la investigación podrán ser autorizadas por el Ministerio Público, de tal forma que estos instrumentos puedan ser utilizados de manera oportuna. También se propone el establecimiento de un mecanismo de control posterior, para que sea el juez quien, de manera oficiosa, revise la legalidad de las intervenciones y los cateos.

Asimismo, se promoverá que las conductas tipificadas como delincuencia organizada sean consideradas siempre graves, para que den lugar a prisión preventiva.

**ESTRATEGIA 4.3** Garantizar mejores condiciones para la presentación de denuncias a las víctimas de los delitos.

En la medida en que no se garantizan los derechos de quienes resultan afectados por la delincuencia, específicamente el resguardo de su identidad cuando denuncian, se inhibe la necesaria participación de la ciudadanía en la prevención y combate a la delincuencia. En la

red de telecomunicaciones para las instituciones de seguridad, conocida como Plataforma México, se introducirá una línea especializada para la recepción de denuncias anónimas. En un ambiente de inseguridad y desconfianza como el que ahora se vive, la denuncia anónima constituye un aliciente para la colaboración de la ciudadanía en el combate a la delincuencia. Tan importante como recibir las denuncias, desde luego, será tener un sistema eficiente de seguimiento y atención oportuna de las mismas.

Es una obligación del Estado proteger a las víctimas y, desde luego, garantizar las mejores condiciones para los ciudadanos que pueden declarar en los casos más delicados, más relevantes y más peligrosos. Para ello se ha propuesto establecer la reserva de los datos de las personas que denuncian hechos relacionados con el crimen organizado.

#### **ESTRATEGIA 4.4** Promover la implementación gradual de juicios orales.

La impartición de justicia en México se da a través de un proceso lento, ineficiente e impersonal basado en la integración de expedientes escritos que daña los intereses y derechos tanto de quien comete un delito como de quien lo padece. La oralidad en los juicios ofrece a las partes la oportunidad de tener audiencias directas con los jueces para conocer, presentar o contradecir las pruebas y argumentos del caso. Esto reduce significativamente la duración de un litigio y con ello, su costo, que muchas veces es determinante en la decisión de presentar o no una denuncia. Asimismo, se reducen los espacios de opacidad en los que pueden ocurrir actos de corrupción o discrecionalidad, lo que fortalece la confianza de los ciudadanos en las instituciones y en actores encargados de la aplicación de la ley.

#### **ESTRATEGIA 4.5** Impulsar reformas procesales para hacer más expedita la aplicación de la justicia.

Actualmente, los términos y plazos procesales, así como el número de instancias por las que se puede pasar durante un litigio, hace muy tardada la impartición de justicia, lo cual genera incertidumbre en los ciudadanos. Por lo tanto, se propondrán reformas que permitan agilizar los tiempos de resolución de controversias ante los órganos jurisdiccionales. La adopción de juicios orales y de mecanismos alternativos de resolución de conflictos están asociados a esta estrategia.

Otro mecanismo propuesto es que la prueba confesional se rinda con toda la información sobre sus consecuencias, de manera libre y ante una autoridad judicial que garantice el pleno respeto a los derechos fundamentales. Mediante un examen judicial sobre la veracidad y legalidad del reconocimiento de responsabilidad, se podrá impartir justicia con mayor celeridad.

#### **ESTRATEGIA 4.6** Fomentar la reducción de litigios mediante la implementación de medios alternativos de resolución de conflictos.

Los litigios representan un costo económico y social elevado para el Estado, así como para los particulares. Para reducirlos, se promoverán y adoptarán medios alternativos para solución de controversias como eje toral del sistema de justicia en general, que permitirán además crear una conciencia y una actitud de diálogo y conciliación, más que de confrontación, entre la sociedad. En muchos casos, estos métodos resultan más apropiados, para los fines de la justicia, que la imposición de una pena de prisión, al resarcir al agraviado el pleno goce de sus derechos y reconstruir el orden social quebrantado por medio de la restitución y no de la represión.

Estos mecanismos permiten que el Estado centre sus capacidades institucionales en la persecución de aquellos delitos que verdaderamente atentan contra el orden y la paz públicos. De manera paralela, sirven para despresurizar el sistema judicial, cuya saturación es un claro obstáculo para la impartición de justicia pronta y expedita.

#### **ESTRATEGIA 4.7** Promover el Código Penal Único.

En México contamos con un código penal y un código procesal penal por cada entidad federativa, más el Código Penal Federal y el Código Federal de Procedimientos Penales. Tal diversidad legislativa resulta en contradicciones y vacíos legales que abren espacios para la impunidad.

Por ello, la iniciativa de reforma al sistema de justicia penal presentada por el Ejecutivo propone la unificación legislativa, tanto en la tipificación de las conductas delictivas y sus penas, como en los procedimientos para su persecución, investigación y ejecución. La adopción de tipos penales únicos para todo el país impacta positivamente en la certeza jurídica.

La soberanía de los estados y la vigencia del federalismo no se verán violentadas, pues la ley determinará las competencias correspondientes y la facultad de organizar las instituciones de procuración y administración de justicia se mantendrá como una facultad reservada a las entidades federativas.

## **OBJETIVO 5**

### **Combatir la impunidad para disminuir los niveles de incidencia delictiva.**

Es necesario que la sociedad tenga la certeza de que, ante la comisión de un delito, por menor que éste sea, se impondrá una sanción proporcional a la conducta. Vivir en medio de la violencia, ver como natural la impune comisión de los delitos no debe ser parte de la cotidianidad. Si no se hace valer la ley a través de instrumentos eficaces, los potenciales delincuentes perciben que el riesgo de recibir una represalia es muy bajo, y la decisión de cometer un acto ilícito se vuelve menos costosa, lo que aumenta los niveles de criminalidad.

**ESTRATEGIA 5.1** Fortalecer la coordinación y cooperación entre los tres órdenes de gobierno para combatir la delincuencia.

Por mucho, la mayor incidencia de delitos corresponde a los del orden común, cuya prevención y castigo están a cargo de las autoridades locales. Vigorosamente, y con un sentido de urgencia, se compartirán esfuerzos con los gobiernos de los estados y los municipios en el marco de los organismos que para ello existen.

Esta estrategia de corresponsabilidad será la clave para enfrentar con eficacia y contundencia a la criminalidad. En el marco de un auténtico federalismo, se deberá establecer una colaboración intensa entre los órdenes de gobierno para dar al Sistema Nacional de Seguridad Pública la dimensión y proyección que motivaron su creación. Por tanto, se establecerán mecanismos de coordinación efectiva con las autoridades de las entidades federativas y de los municipios.

Todo ello se realizará con absoluto respeto a las atribuciones de cada orden de gobierno, focalizando los esfuerzos para restablecer la seguridad pública en todo el país y fortalecer la presencia del Estado en las ciudades y poblaciones donde existe mayor inseguridad.

El Sistema Nacional de Seguridad Pública se consolidará como una instancia articuladora y unificadora de todas las autoridades, del Gobierno Federal, de estados y municipios, en su esfuerzo conjunto para combatir a la criminalidad. Los esfuerzos y acciones que el gobierno realice en materia de seguridad, además de reducir los índices de delincuencia, deben verse reflejados en la percepción de la ciudadanía sobre la seguridad, de modo que en 2012 la mayoría de la población declare que se siente segura en su comunidad.

**ESTRATEGIA 5.2** Asegurar la transparencia y rendición de cuentas de las autoridades encargadas del combate a la delincuencia.

En materia de impunidad debe ponerse especial cuidado para que los delincuentes que son capturados no compren su libertad mediante sobornos, y que las investigaciones que estén en curso no se detengan por negociaciones ilícitas.

**ESTRATEGIA 5.3** Enfocar el sistema de procuración de justicia en favor de la víctima, garantizando en todo momento la protección de su integridad, dignidad e identidad.

Además de la eficacia y honestidad de las instituciones públicas, sin la participación comprometida de los denunciantes no se podrán abatir los niveles de impunidad. Se deben ofrecer nuevas garantías a la integridad y a la seguridad de las víctimas de un delito y acabar con su situación de franca indefensión.

En pocas ocasiones la víctima tiene oportunidad de que se le resarza el daño o de contar con garantías que la hagan partícipe de una justicia a la que tiene derecho. Esta situación debe

revertirse. También es necesario que las víctimas puedan actuar en los procesos penales y defenderse contra resoluciones que pudieran lesionar sus intereses. Se buscará la simplificación de los mecanismos para la presentación de denuncias y querrelas en cuanto a tiempos, trámites, requisitos y documentación.

Se implementarán medidas cautelares para salvaguardar los derechos de las víctimas durante el proceso penal. Si bien estas medidas ya son parte del ordenamiento jurídico, es indispensable ampliarlas para proteger a la sociedad y evitarle un perjuicio mayor. Se propone privilegiar la aplicación del arraigo, la prohibición de salir de una demarcación territorial, la prohibición de acercarse a una o varias personas, la restitución provisional de los derechos de las víctimas y ofendidos, la vigilancia a cargo de determinadas personas o instituciones, el aseguramiento de instrumentos, objetos y productos del delito, la protección de la integridad física y moral de las víctimas u ofendidos, los actos para garantizar la reparación del daño y la caución para proteger los derechos de las víctimas.

Para garantizar la legalidad en la aplicación de estas medidas, se otorgarán facultades a un órgano jurisdiccional, cuyas características principales serán la independencia, la imparcialidad, la legalidad y la objetividad en sus decisiones.

#### **ESTRATEGIA 5.4** Combatir y sancionar con mayor severidad la violencia de género.

En México aún existe una cultura que discrimina a la mujer y que favorece el entorno de acoso y de violencia que padecen millones de mujeres. En el marco de la aplicación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, se promoverá una cultura de respeto a la igualdad entre mujeres y hombres. Asimismo, se pondrán en operación programas de sensibilización y capacitación dirigidos a policías, médicos, ministerios públicos y jueces, y a todo el personal encargado de las labores de protección y atención a las mujeres que sufren de violencia en todas sus manifestaciones.

Con esta ley, se harán valer compromisos internacionales signados por México a través de ordenamientos como la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (también conocida como Belém do Pará), y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer.

### **OBJETIVO 6**

**Fortalecer el sistema penitenciario para garantizar que se haga respetar la ley y se apoye la readaptación social de manera eficaz.**

#### **ESTRATEGIA 6.1** Modernizar el sistema penitenciario.

Se recuperará el sentido original de los centros penitenciarios como instancias de control de presuntos responsables y sentenciados. Se invertirá en la infraestructura necesaria para asegurar que los centros penitenciarios cuenten con la tecnología que garantice la seguridad al interior de los mismos.

Se establecerá tanto la figura de juez de ejecución de sentencia, como la reorganización estructural y territorial de los centros penitenciarios, vía el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Asimismo, se adoptarán lineamientos y metodologías operativas para el traslado de reos y su separación de acuerdo con su perfil criminológico y peligrosidad. Se generará inteligencia de orden criminal a partir de una efectiva vigilancia de los internos. Se promoverán también los convenios necesarios para que los sentenciados cumplan sus penas en centros penitenciarios de otro fuero, pues actualmente los sentenciados del orden común pueden cumplir sus penas en centros federales, pero no a la inversa.

Frecuentemente se olvida que junto con el castigo por la comisión de delitos, la confinación en penales debe tener el propósito de propiciar en los reos la recuperación de valores éticos, su formación integral y su reintegración a la sociedad una vez cumplida la pena. Resulta necesario el compromiso de los tres órdenes de gobierno para trabajar de manera coordinada en el perfeccionamiento de los mecanismos de readaptación y rehabilitación de los delincuentes.

#### **ESTRATEGIA 6.2** Combatir la corrupción al interior de los centros de readaptación social.

Se combatirá la corrupción en las instalaciones penitenciarias federales y locales, para

terminar con los privilegios que disfrutaban algunos de los reclusos y que van en perjuicio del resto. Se reforzará la vigilancia para detectar y eliminar los mecanismos mediante los cuales los criminales continúan operando sus redes de delincuencia desde el interior de los centros penitenciarios. Esto incluye vigilar el comportamiento del personal encargado de la seguridad, para castigar a quienes se corrompen y facilitan la operación delictiva intramuros.

En el caso de la delincuencia organizada, se propone que se exceptúe el derecho consistente en solicitar que la pena se compurgue cerca del domicilio del reo, lo que responde a la necesidad de que los miembros de grupos de crimen organizado sean recluidos en centros penitenciarios que cuenten con la seguridad y las instalaciones necesarias para la protección de su integridad y para la disminución de los riesgos de fuga o violencia interna.

**ESTRATEGIA 6.3** Reconstruir los mecanismos de caución y readaptación social.

La sobrepoblación en los centros de reclusión es un obstáculo para la aplicación de la ley en su interior y para garantizar condiciones dignas a los reclusos. Además de las estrategias encaminadas a reducir el tiempo necesario para dictar sentencia, se diseñará y aplicará un nuevo esquema de prisión preventiva, y se facultará al juez para imponer medidas cautelares durante el desarrollo del proceso. Se analizará la pertinencia de medidas alternativas como la vigilancia electrónica, el arraigo territorial, la caución, la vigilancia a cargo de determinada gente o instituciones, y el sometimiento a instituciones de educación, entre otras.

### 1.3. Información e inteligencia

Ante el reto de preservar la seguridad del país, se requiere articular un sistema de homologación de información para el intercambio, en tiempo real, de datos de audio, video y texto sobre el crimen, estadísticas delictivas y registro del personal de seguridad pública. Lamentablemente, en México aún no se cuenta con sistemas homologados a lo largo del territorio nacional y entre los distintos órdenes de gobierno.

El intercambio fluido y oportuno de información entre los cuerpos de policía es indispensable para una eficaz prevención del delito y una adecuada coordinación de esfuerzos en su combate. Interrelacionar e interconectar los sistemas de información y de telecomunicaciones de las corporaciones policiales en los tres órdenes de gobierno, para generar métodos uniformes de actuación, información, reporte y archivo localizados en bases de datos de acceso común, facilitará las investigaciones, operativos conjuntos y generación de inteligencia policial compartida.

#### OBJETIVO 7

**Establecer mecanismos y procesos que permitan conocer sistemáticamente las características y patrones del fenómeno delictivo en México, y aseguren la disponibilidad de información confiable y oportuna.**

**ESTRATEGIA 7.1** Desarrollar e implementar sistemas de información y comunicaciones de alta tecnología para el combate a la delincuencia.

Se consolidará el Sistema Único de Información Criminal para concentrar y compartir datos relevantes del fenómeno delictivo en bases de datos completas y eficaces, como los registros de automóviles y armas, perfiles de delincuentes y sus modos de operación. Se desarrollará también una red de interconexión que permita la transmisión de datos, voz e imagen para que esta información pueda compartirse oportunamente. Ello será clave para integrar a los gobiernos federal, estatal y municipal en un solo frente en la lucha contra la delincuencia. Será muy importante disponer de sistemas de comunicación avanzados con plataformas tecnológicas compatibles. Igualmente importante será el compromiso por parte de las autoridades de los tres órdenes del gobierno para actualizar permanentemente las bases de datos de inteligencia policial.

**ESTRATEGIA 7.2** Generar, fortalecer y coordinar los sistemas de inteligencia en el Gobierno Federal.

Las herramientas tecnológicas que se desarrollarán en materia de información, serán base para que las diferentes instituciones avancen en su labor de generar inteligencia. El Gobierno

Federal promoverá el fortalecimiento de los centros y sistemas de inteligencia para que apoyen la profesionalización de la investigación en el combate a la delincuencia y el crimen organizado, así como en la mejora de la averiguación previa del proceso penal.

## 1.4. Crimen organizado

No se debe permitir que ningún estado de la República sea rehén del narcotráfico, del crimen organizado o de la delincuencia. Una de las manifestaciones más violentas de la delincuencia organizada la representan los cárteles del narcotráfico, los cuales a través de una estrategia de posicionamiento dejaron de ser transportadores de droga hacia los Estados Unidos para convertirse en líderes de estas operaciones. Estos grupos han dejado de considerar a México como un país de tránsito, buscando transformarlo en un país consumidor. El narcotráfico genera inseguridad y violencia, degrada el tejido social, lastima la integridad de las personas y pone en riesgo la salud física y mental del activo más valioso que tiene México: los niños y los jóvenes. Como manifestación de la delincuencia organizada, el narcotráfico desafía al Estado y se convierte en una fuerte amenaza para la seguridad nacional.

Los recursos producto del narcotráfico dan a las bandas criminales un poder enorme para la adquisición de distintas formas de transporte, armas de alto poder y sistemas avanzados de comunicación, así como equipamiento que con gran frecuencia supera al de los cuerpos policíacos encargados de combatirlos y de prevenir los delitos asociados a dicha actividad. Por eso es necesaria la colaboración de las Fuerzas Armadas en esta lucha.

### **OBJETIVO 8**

**Recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social mediante el combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado.**

**ESTRATEGIA 8.1** Aplicar la fuerza del Estado, en el marco de la ley, para recuperar los espacios que han sido secuestrados por las bandas de narcotraficantes y otras organizaciones delictivas.

El Gobierno está determinado a reducir los espacios en que se mueven los criminales, localizar y posteriormente eliminar los plantíos de enervantes e interceptar cargamentos de droga por tierra, mar y aire. Se destinarán los recursos necesarios para modernizar la Fuerza Aérea Mexicana y la Fuerza Aeronaval de la Armada de México, en particular para poner a su alcance los avances de la tecnología, de la información y de la digitalización. Mediante ésta y otras medidas se buscará apoyar la labor de las Fuerzas Armadas en sus labores como garantes de la seguridad interior del país, y específicamente en el combate al crimen organizado.

**ESTRATEGIA 8.2** Implementar una política integral que coordine esfuerzos y recursos de los tres órdenes de gobierno para el combate al narcomenudeo.

Cada delincuente que se captura, cada sembradío que se erradica, cada red de narcomenudeo que se desintegra es una posibilidad más de desarrollo para los jóvenes de México. Se implementarán operativos permanentes en coordinación con los tres órdenes de gobierno, para asegurar a distribuidores de droga al menudeo, así como un sistema de inteligencia para combatir la existencia de centros de distribución de drogas y laboratorios clandestinos.

**ESTRATEGIA 8.3** Alcanzar y consolidar estándares internacionales en materia de prevención y combate al lavado de dinero de procedencia ilícita.

La capacidad económica del crimen organizado es uno de sus principales apoyos para evadir la acción de la justicia. Una de las estrategias más efectivas en la lucha contra esta perniciosa actividad es la que se orienta a golpearla en su abastecimiento de recursos económicos. Se intensificarán las acciones específicas en contra del lavado de dinero en México.

**ESTRATEGIA 8.4** Desarticulación de cadenas delictivas mediante la destrucción de los nodos de creación de valor.

Se propiciará la desarticulación de organizaciones criminales atendiendo a la naturaleza económica de sus actividades mediante la destrucción de los elementos que les permiten generar riquezas ilícitas y afianzarse en el territorio mexicano.

## 1.5 Confianza en las instituciones públicas

La corrupción y la ineficacia de las instituciones generan impunidad y lesionan la credibilidad y la confianza ciudadana en el gobierno. Toda actuación de la autoridad fuera del orden legal lesiona los derechos ciudadanos, ya sea por el abuso en el ejercicio del poder público, o bien, por la omisión en la aplicación de la ley.

México necesita que sus ciudadanos confíen plenamente en el sistema jurídico y en el desempeño de las instituciones de justicia y de gobierno. Ello es fundamental para reforzar la alianza entre el gobierno y la sociedad en la lucha contra la impunidad y la corrupción.

### **OBJETIVO 9**

**Generalizar la confianza de los habitantes en las instituciones públicas, particularmente en las de seguridad pública, procuración e impartición de justicia.**

**ESTRATEGIA 9.1** Impulsar la vigencia de leyes modernas, suficientes, claras y sencillas en todos los ámbitos de la actividad nacional.

El marco jurídico vigente debe mejorarse a efecto de permitir el desarrollo de la sociedad, por la vía del respeto, la armonía y la productividad. Adicionalmente urge su transformación como punto de partida para recuperar la confianza social, ya que la ciudadanía sólo cambiará su percepción si advierte que las leyes se modernizan en su favor.

Para alcanzar este objetivo, el Gobierno Federal impulsará las reformas necesarias para dar certeza, claridad y agilidad a los procedimientos que los particulares tramitan ante las instancias de la Administración Pública Federal.

**ESTRATEGIA 9.2** Transparentar los procesos de operación de los servicios públicos que reciben los ciudadanos.

Al ser éste el nivel más directo de interacción entre ciudadanos y gobierno, debe ser el que brinde resultados más claros en materia de transparencia. Se identificarán los trámites en los que más frecuentemente se dan sobornos o se paga por la ayuda de un intermediario, y se implementarán mecanismos de monitoreo y asesoría a los ciudadanos para que todas las personas reciban servicios de calidad sin distinción alguna y sin espacio para la corrupción. Sólo de esta forma podrá recuperarse verdaderamente la confianza ciudadana en la acción gubernamental.

**ESTRATEGIA 9.3** Fortalecer los mecanismos de comunicación con la ciudadanía y difundir de manera oportuna la información pública gubernamental.

La expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y la consecuente creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, el IFAI, han representado un gran paso adelante en la consolidación de nuestra democracia, y han cerrado espacios paulatinamente a la cultura de opacidad y arbitrariedad que prevalecía hasta hace pocos años. Sin embargo, los avances son insuficientes pues, por parte del gobierno, aún hay que expedir normas reglamentarias y verificar la debida observancia de la referida Ley de Transparencia. Por el lado de los ciudadanos, no se ha ejercido plenamente este derecho a la información. Para tales efectos, se intensificarán los procesos de sistematización y apertura de la información pública gubernamental, a fin de que los ciudadanos conozcan el quehacer gubernamental en ejercicio de su garantía a la información.

El compromiso es no sólo responder a las solicitudes de acceso a la información. Es necesario también emprender acciones para dar a conocer aquella que sea de interés general, mediante campañas de difusión y divulgación, que sean ajenas a intereses personales o partidistas.

**ESTRATEGIA 9.4** Promover la identidad institucional, el valor del servicio público y la ética profesional de los servidores públicos.

Se fortalecerá la profesionalización de los servidores públicos para que además de los conocimientos y la ética necesarios, tengan un claro compromiso institucional de servicio que garantice la atención adecuada de los ciudadanos.

Se promoverá el valor del servicio público como una función que antepone los intereses de la comunidad a los intereses particulares y personales. Se trabajará en el mejoramiento del diseño curricular de la función pública, para garantizar que ingresen a ésta únicamente aquellos candidatos que, además de las competencias profesionales, demuestren su probidad y guíen sus acciones estrictamente en el marco de la legalidad.

**ESTRATEGIA 9.5** Reforzar los procesos y mecanismos necesarios para que, sin excepción, los servidores públicos cumplan la ley.

Existe plena conciencia de que algunos servidores públicos aprovechan su función para buscar beneficios indebidos. Las prácticas del nepotismo, "amiguismo" y "compadrazgo" permiten mantener en el servicio público a personas que carecen del perfil necesario para desempeñar los cargos que les son asignados. Se procederá con equidad y con toda firmeza, para impedir estas prácticas a través de la consolidación del servicio de carrera, de mejorar los procesos de selección de servidores públicos de confianza y de la construcción de acuerdos con los organismos gremiales de los trabajadores sindicalizados.

**ESTRATEGIA 9.6** Coordinar y establecer mecanismos para la transparencia y la rendición de cuentas de los gobiernos estatales y municipales en el ejercicio de los recursos federales.

Crear los mecanismos y propiciar las reformas legales necesarias para que tanto las administraciones estatales como las municipales estén obligadas a explicar puntualmente cómo invierten los recursos que reciben por parte de la Federación y cuál es su impacto en términos sociales.

## **OBJETIVO 10**

**Combatir a la corrupción de forma frontal.**

**ESTRATEGIA 10.1** Promover una cultura anti-corrupción.

El Gobierno Federal implementará todos los programas, estrategias y acciones necesarias, coordinándose con las instancias internacionales y nacionales, públicas, privadas y sociales que quieran apoyar la campaña en favor de la honestidad en el servicio público. Es imperativo que la transparencia se vuelva parte integrante de la cultura cívica, es decir, que forme parte esencial de las actitudes y comportamientos de empresarios, sociedad civil, partidos políticos, organizaciones sindicales, servidores públicos y ciudadanos en general.

La cultura de la transparencia debe fomentarse desde la familia y en el ámbito educativo para impulsar la formación de una ética en los niños y jóvenes.

**ESTRATEGIA 10.2** Difundir las sanciones que se aplican a los servidores públicos que incurrir en comportamientos ilícitos, para activar los mecanismos de sanción social.

Uno de los beneficios de la transparencia gubernamental es la difusión de los casos en que las autoridades responsables de la sanción de las malas prácticas de los servidores públicos efectivamente castigaron alguna conducta ilícita o delictiva, de manera que la ciudadanía conozca las acciones de la administración pública para inhibir la corrupción.

Por disposición de la ley, no todas las sanciones incluyen la destitución del servidor público, por lo cual los empleados sancionados pueden seguir laborando en ocasiones protegidos por el propio marco jurídico o sus organismos gremiales. Se ampliará la difusión de las sanciones administrativas y penales que las autoridades competentes impongan a los malos servidores públicos, como ejercicio de rendición de cuentas y estrategia disuasoria de nuevas conductas ilícitas.

**ESTRATEGIA 10.3** Reducir los trámites burocráticos con la finalidad de abatir la

discrecionalidad.

Según Transparencia Mexicana, en su Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2005-2006, los hogares mexicanos que declararon haber pagado sobornos o “mordidas”, gastaron en promedio 177 pesos cada uno, lo que implica poco más de 19 mil millones de pesos anuales en pérdidas para las familias, por lo que es innegable la necesidad de fortalecer los sistemas de control y rendición de cuentas para inhibir actos de corrupción y mejorar los servicios públicos.

Los procedimientos administrativos, que incluyen multitud de trámites a realizar por los particulares, son confusos y en ocasiones los ciudadanos tienen que realizarlos en oficinas diversas y alejadas unas de otras. Esto implica altos costos para el interesado, motivo por el cual se propicia la corrupción y la improductividad, por la pérdida de miles de horas hombre.

La existencia de procedimientos complejos abre espacio para intermediarios que simplifican los procesos a cambio de una remuneración económica. Es por esto que se ampliarán los programas de simplificación administrativa y mejora regulatoria en toda la administración pública, procurando que los cambios tengan un impacto directo en el combate a la discrecionalidad, la arbitrariedad o la corrupción.

**ESTRATEGIA 10.4** Consolidar el esquema de trabajo de los órganos internos de control para disminuir los riesgos de corrupción y opacidad en el sector público.

Los órganos de inspección, verificación y control no han consolidado los objetivos anti-corrupción que se les han asignado, ya que no han desarrollado de manera suficiente su capacidad para prevenir conductas irregulares y orientar a los servidores públicos para reducir las faltas por ignorancia. Ciertamente, los citados órganos no tienen, en ocasiones, los recursos suficientes para el eficaz desempeño de su función. Por ello se deben buscar las mejores prácticas para un óptimo aprovechamiento de los recursos y expandir su actividad a los aspectos sustantivos de la operación de las dependencias y entidades de la administración.

Al mismo tiempo, debe consolidarse un sistema preventivo de actos de corrupción en los propios órganos de control, situación previsible si se considera la relevancia de sus funciones y su presencia en todos los ámbitos del quehacer gubernamental. De esta forma, deberá instrumentarse un procedimiento riguroso de rotación de los titulares de las áreas correspondientes.

**ESTRATEGIA 10.5** Fortalecer los sistemas de prevención, supervisión y control de la corrupción.

El costo de la corrupción existente en el país es muy alto, tanto en términos económicos como en el daño que causa a los valores y principios éticos de las personas y las instituciones. Es correcta la apreciación ciudadana respecto de la corrupción que subsiste en una proporción significativa de la actividad pública y privada.

Lo anterior se entiende si se advierte que los mecanismos e instancias de control existentes no están orientados a detectar específicamente prácticas de corrupción, y se abocan primordialmente a verificar el cumplimiento estricto de la normatividad. Los mecanismos que permitirían controlar y mejorar sistemáticamente los procesos de trabajo y organizacionales para transparentar y hacer eficiente la prestación de los servicios públicos son deficientes, además de que subsiste el enfoque correctivo, lo que sigue ocasionando grandes pérdidas de recursos.

El Gobierno Federal no sólo continuará con mayor rigor los sistemas preventivos y correctivos que han mostrado su eficiencia, sino que se ampliarán las estrategias y acciones para abatir los índices de corrupción y generalizar el apego a la legalidad en el ejercicio del servicio público. Asimismo, propiciará la colaboración de la ciudadanía para evitar y, en su caso, sancionar las conductas ilegales.

**ESTRATEGIA 10.6** Crear y mejorar mecanismos que faciliten la denuncia pública de los funcionarios que incurran en prácticas ilícitas.

Aun cuando la participación ciudadana se ha incrementado por medio de mecanismos como

los sistemas de quejas y denuncias, éstos han sido insuficientes y limitados para atender debidamente los intereses de la población.

Se facilitará a la ciudadanía la formulación de quejas, denuncias e inconformidades por medios directos y electrónicos, e incluso de forma anónima, otorgándole seguridad y, en su caso, protección personal a los testigos que permitan la sanción de servidores públicos corruptos.

Las facilidades que el Gobierno Federal dará a la ciudadanía para la formulación de quejas, denuncias e inconformidades, también incluirán estímulos materiales y reconocimientos cuando se aporten las pruebas suficientes para la sanción de los responsables.

## 1.6 Cultura de la legalidad

El Estado de Derecho de un país se sustenta, antes que nada, en el arraigo que tenga la cultura de la legalidad en la sociedad. El respeto a la ley es un valor que se debe fomentar en la conciencia de los individuos desde el nivel más elemental de convivencia social y fortalecer a lo largo de las diferentes etapas de la vida. Si la idea del Estado de Derecho no se traduce en un sistema normativo de cuya aplicación se deriven beneficios o costos tangibles, es difícil que la propia cultura de la legalidad llegue a permear en la conciencia de las personas y de las comunidades.

Para los ciudadanos, la cultura de la legalidad significa llevar a cabo el estricto cumplimiento de las obligaciones que la ley les impone para garantizar la convivencia social y, por otra parte, que el ejercicio de sus derechos se realice en apego a las disposiciones legales.

Además, la cultura de la legalidad también impone a los gobernados el deber de exigir a las autoridades el cumplimiento puntual de la ley; esto es, denunciar las irregularidades, abusos y actos ilícitos.

### **OBJETIVO 11**

**Fomentar el desarrollo de una cultura de la legalidad.**

**ESTRATEGIA 11.1** Reforzar el diseño e impartición de programas educativos para la población, orientados a reforzar la cultura cívica, el apego a la legalidad y el conocimiento del derecho.

La frecuencia y gravedad de las violaciones a la ley han minado los valores de responsabilidad social y civismo entre la ciudadanía.

Lo más lamentable es que este abandono del principio de apego a la ley, afecta la conciencia de niños y jóvenes acerca de los valores esenciales de la convivencia humana, lo cual pone en riesgo la esperanza de una real vigencia del Estado de Derecho en los años por venir.

Por eso, se emprenderán acciones decididas para recuperar y fortalecer la enseñanza del civismo, la historia nacional y el derecho en la educación de la niñez y la juventud. Asimismo, se convocará a las familias, las organizaciones civiles, laborales, gremiales y religiosas, los partidos políticos, y especialmente a los medios de comunicación, a emprender y respaldar una campaña permanente de revalorización de la cultura de la legalidad, de la que el Gobierno de la República habrá de ser el más resuelto impulsor.

**ESTRATEGIA 11.2** Promover una mayor profesionalización de los abogados.

Se estima que cualquier proyecto de mejora sustantiva y procesal del actual orden jurídico debe pasar forzosamente por la mejora en la educación y ética de los profesionales del derecho, tanto al servicio de los particulares como del gobierno. Por lo tanto, se adoptarán estándares que permitan la profesionalización de los abogados, como la colegiación obligatoria y el seguimiento de códigos de ética y de conducta, entre otros.

Un gobierno que pretende garantizar una irrestricta aplicación de la ley necesita de profesionales del derecho con la mejor formación posible y con un estricto apego a códigos de conducta ética. Se determinarán estándares mínimos para la selección y capacitación de los abogados que integran la Administración Pública Federal centralizada y descentralizada.

## 1.7. Derechos humanos

México participa en el objetivo universal de difundir y proteger el pleno goce de los derechos humanos. Por eso ha promovido la creación de organismos que se encargan de velar por ellos, tanto en el orden federal como en los estados de la República. Sin embargo, es claro que el verdadero avance en materia de derechos humanos supone un proceso social complejo.

Asegurar el respeto a los derechos humanos constituye una tarea que no solamente implica la restitución en el goce de tales derechos, sino desarrollar esquemas mediante los cuales sea posible prevenir su violación.

Ello requiere, en consecuencia, tomar medidas contundentes para avanzar con celeridad hacia los estándares internacionales en la materia.

### **OBJETIVO 12**

**Asegurar el respeto irrestricto a los derechos humanos y pugnar por su promoción y defensa.**

**ESTRATEGIA 12.1** Actualizar el marco normativo para responder a las demandas y necesidades de una sociedad cada vez más preocupada por el respeto a los derechos fundamentales de los individuos.

El Gobierno de la República reafirma su compromiso de trabajar estrechamente con los grupos sociales y el Poder Legislativo para que se reconozcan en la legislación los derechos humanos en su connotación más amplia y contemporánea. También es necesario establecer los mecanismos para hacer efectivo el respeto a los instrumentos internacionales.

**ESTRATEGIA 12.2** Establecer un programa en la Administración Pública Federal para fortalecer el respeto a los derechos humanos.

Se debe asegurar el respeto a los derechos humanos en toda la Administración Pública Federal, a través de acciones preventivas de capacitación y concientización de los servidores públicos, así como del establecimiento de medidas punitivas en contra de quienes incurran en prácticas violatorias a los derechos humanos, por ejemplo, la discriminación en la prestación de servicios públicos.

Se identificarán las violaciones recurrentes a los derechos humanos por parte de los servidores públicos, así como a las autoridades menos sensibles a las recomendaciones, con el fin de priorizar las acciones de las dependencias en este sentido.

**ESTRATEGIA 12.3** Priorizar la atención de grupos vulnerables para prevenir la violación de sus derechos humanos.

Modificar el enfoque de las políticas públicas para la defensa de los derechos humanos, superando la visión que pretende únicamente restituir el goce de los mismos, para privilegiar un enfoque preventivo de la violación de estos derechos. Esta nueva orientación resulta particularmente importante en el caso de miembros de grupos vulnerables como son los niños, los adultos mayores, los discapacitados, los enfermos y cualquier otro grupo social que, por sus características, se encuentre expuesto a la violación de sus derechos humanos.

**ESTRATEGIA 12.4** Promover campañas para difundir el alcance de los derechos humanos, de manera que todos los ciudadanos los conozcan y exijan su respeto.

Realizar campañas informativas que den a conocer los derechos fundamentales y prevengan

a la población acerca de los actos que constituyen una violación a los mismos, así como los mecanismos y órganos existentes para su denuncia y sanción.

Estas campañas harán hincapié en la no discriminación, el respeto y la aceptación de la diversidad, así como la tolerancia y la pluralidad.

## 1.8 Seguridad nacional

### Diagnóstico

Salvaguardar la integridad del territorio y preservar la soberanía de la nación es objetivo y obligación irrenunciable del Estado mexicano. La larga lucha por erigirnos en una nación libre, en una nación de derecho no puede entenderse sin las Fuerzas Armadas.

México ha depositado en las instituciones militares la enorme responsabilidad y el gran privilegio de ser garantes de la seguridad, de la soberanía nacional y de la protección de los intereses de la nación. Los retos que hoy enfrenta el país son grandes y exigen la entrega de quienes tienen el honor y la gran responsabilidad de servir al pueblo de México.

Las Fuerzas Armadas representan una de las instituciones más admiradas y respetadas por los ciudadanos. Son también una fuerza para la estabilidad y el progreso de México. Defienden y salvaguardan los valores supremos de la patria: la paz, la unidad, la justicia, la seguridad, la libertad y la soberanía. En mediciones sistemáticas sobre confianza en las instituciones, las Fuerzas Armadas han sido calificadas muy positivamente de manera permanente<sup>7</sup>.

La credibilidad que se ha ganado se refleja en el respaldo ciudadano a su intervención en la lucha contra el narcotráfico. Casi el 90% de la población está de acuerdo en que el ejército tome parte en esta batalla<sup>8</sup>. Actualmente, la economía de los cárteles se ha visto afectada por los cambios estructurales en el mercado internacional de las drogas, lo que explica, en parte, el reciente aumento de la violencia relacionada con el narcotráfico. Dada esta coyuntura, recuperar la normalidad en el respeto a la ley y la convivencia social ordenada, requiere que el Estado emplee los recursos con los que cuenta para combatir al narcotráfico, y la participación de las Fuerzas Armadas es uno de los más valiosos.

Sin embargo, la confianza ciudadana necesita resultados claros para consolidarse. Estas instituciones deben responder, dentro del marco de sus facultades, a su compromiso como garantes de la seguridad nacional, defensa del territorio y, en materia de combate al narcotráfico, con pleno apego a los derechos humanos.

Una condición fundamental en la política de seguridad nacional consiste en garantizar el orden y la legalidad de los flujos migratorios, comerciales o de cualquier tipo, en los más de 4,300 kilómetros que abarcan nuestras fronteras.

Las tendencias a nivel global en las últimas décadas indican un creciente dinamismo en el desplazamiento de bienes, servicios y personas a lo largo de la geografía del orbe, y por la aparición de nuevas tendencias sociales que representan presión para las franjas fronterizas de México. Esto ha propiciado que estas zonas se conviertan en un escenario de transgresiones a la ley, y en un amplio campo de acción para el crimen organizado nacional e internacional.

En la frontera sur, los flujos migratorios indocumentados son una constante, lo que

---

<sup>7</sup> 7 Consulta Mitofsky. (2007). Confianza en las instituciones, febrero. Disponible en: [www.consulta.com.mx](http://www.consulta.com.mx) (margen de error +/- 4%)

<sup>8</sup> 8 Parametría. (2007). Febrero. Disponible en: [www.parametria.com.mx](http://www.parametria.com.mx) : 89% de acuerdo en que utilice al Ejército para combatir al narcotráfico en México (margen de error +/- 2.8%); Demotecnia. (2007). Disponible en: [demotecnia.com](http://demotecnia.com), 88% sí al Ejército para combatir al narcotráfico (margen de error +/- 3.2%).

representa un mercado de ganancias enorme para los traficantes de personas. Durante el año 2006 se aseguraron a más de 182 mil extranjeros sin documentación en todo el país, de los cuales el 62% se localizó en los estados de Chiapas y Tabasco<sup>9</sup>. Asimismo, existe en la región la presencia de pandillas delictivas juveniles y cárteles del narcotráfico que, aprovechando la extensión y porosidad de la frontera, generan violencia e inseguridad.

A los problemas de traficantes de personas, en la frontera norte se agregan con intensidad las organizaciones criminales del narcotráfico y el contrabando de armas. La mayor parte de las armas que circulan en el país de manera ilegal ingresan por la frontera con Estados Unidos.

Entre 2001 y 2006, en la seguridad de la frontera norte se emplearon más de 1,900 miembros del ejército al año, mientras más de 1,700 se ubicaron en la frontera sur anualmente. Desafortunadamente, esto no ha sido suficiente para evitar que los límites territoriales se vean violados por el contrabando y el narcotráfico.

## 1.8. Defensa de la soberanía y de la integridad del territorio

Garantizar la integridad del territorio nacional es fundamental para el progreso de México. Las fronteras, mares y costas del país no deben ser una ruta para la acción de los criminales. No se debe permitir que el territorio nacional sea utilizado para consumir acciones que atentan contra la vida, la salud, la integridad física y el patrimonio de los mexicanos.

Por otro lado, la conformación geológica del territorio y las condiciones climáticas de las distintas regiones, así como los fenómenos naturales como terremotos, tormentas, ciclones, inundaciones e incendios forestales representan un riesgo permanente a la seguridad de la población. Se trabajará para minimizar la vulnerabilidad de la población ante estos fenómenos.

### OBJETIVO 13

**Garantizar la seguridad nacional y preservar la integridad física y el patrimonio de los mexicanos por encima de cualquier otro interés.**

**ESTRATEGIA 13.1** Fortalecer las capacidades de las Fuerzas Armadas mediante la actualización, el adiestramiento y la modernización de su equipamiento a fin de garantizar el resguardo efectivo del territorio y mares nacionales, las fronteras terrestres y marítimas, los recursos naturales, el espacio aéreo y las instalaciones estratégicas.

Como ya se ha hecho desde el principio de este gobierno, se brindará apoyo a las Fuerzas Armadas para disminuir cualquier rezago salarial, de equipamiento, tecnológico y de capacitación que pudiera minar su capacidad de respuesta en el cumplimiento de sus misiones. La solvencia económica del crimen organizado le permite acceder al mercado negro de armas y a la compra de información, entre otras cosas. Hoy la tarea es impedir que las Fuerzas del Estado sean rebasadas en este aspecto.

**ESTRATEGIA 13.2** En el marco del Sistema Nacional de Protección Civil, fortalecer la concurrencia de las Fuerzas Armadas y de los gobiernos estatales y municipales en la preparación, ejecución y conducción de los planes de auxilio correspondientes.

En corresponsabilidad con los gobiernos locales, el Gobierno Federal seguirá dando prioridad a los programas del Sistema Nacional de Protección Civil, como el Plan DN-III y el Plan Marina, entre otros, para acudir con la mayor celeridad a los lugares azotados por las fuerzas de la naturaleza. Se revisarán cuidadosamente los procedimientos para asignar los recursos del FONDEN a las autoridades correspondientes y la entrega de apoyos a la población con la agilidad que esta materia requiere. Se trata de una esfera en la que se debe acabar con cualquier forma de burocratismo que obstaculice la ayuda a la que por ley tienen derecho los

---

<sup>9</sup> [www.inami.gob.mx/paginas/estadisticas/enedic06/aseguramientos.mht](http://www.inami.gob.mx/paginas/estadisticas/enedic06/aseguramientos.mht). (2006). Estadísticas migratorias 2006. Disponible en:

ciudadanos afectados por estos fenómenos. De forma complementaria, se mejorará el registro y la divulgación oportuna de información sobre los fenómenos meteorológicos, con el fin de alertar a la población y evitar la pérdida de vidas humanas.

## 1.9. Seguridad fronteriza

Se atenderá especialmente el reordenamiento de las fronteras para hacer de estas regiones lugares más prósperos y más seguros. Las fronteras deben ser puertas para el desarrollo, no para la delincuencia.

La situación en la frontera sur requiere especial atención, ya que el menor desarrollo económico en esa región crea situaciones proclives a la comisión de actos ilícitos. Se buscará que esta zona sea un ejemplo de cumplimiento de la ley, al tiempo que se respeten íntegramente los derechos humanos de todos.

### OBJETIVO 14

**Salvaguardar la seguridad en las fronteras, así como la integridad y el respeto a los derechos humanos tanto de los habitantes de estas zonas, como de los migrantes.**

**ESTRATEGIA 14.1** Integrar unidades mixtas de policía compuestas por la Policía Federal Preventiva y las policías fronterizas y estatales, para que, con el apoyo de las Fuerzas Armadas, garanticen la seguridad de los mexicanos y de todos los habitantes de la región fronteriza.

La problemática de las fronteras en materia de seguridad requiere de la acción coordinada de los diferentes cuerpos policíacos que operan en la zona, para tener una cobertura más amplia de vigilancia y mayor capacidad de respuesta, y eliminar duplicidades. Las estrategias de seguridad fronteriza se deben enfocar a la protección de los migrantes y de la población de estas zonas, que está expuesta a grupos de contrabandistas y traficantes de personas y de drogas.

**ESTRATEGIA 14.2** Crear canales para el intercambio de información y de estrategias en materia de seguridad fronteriza.

Con los países vecinos del norte y del sur se trabajará conjuntamente para afinar mecanismos de intercambio de información que permitan controlar adecuadamente el tránsito de personas entre un país y otro, para proteger los derechos de los migrantes y, al mismo tiempo, para cerrar el paso a la delincuencia y el terrorismo internacionales.

## 1.10. Cooperación internacional

La seguridad, la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada son temas que adquieren cada vez más relevancia en la agenda de los países. México mantendrá su disposición a la cooperación con otros países para el impulso a la seguridad, privilegiando en todo momento el respeto al derecho internacional, la libre determinación de los pueblos y la soberanía de los estados.

### OBJETIVO 15

**Fortalecer la cooperación internacional para contribuir a los esfuerzos nacionales en materia de seguridad y defensa de la soberanía.**

**ESTRATEGIA 15.1** Promover la cooperación internacional para hacer frente a la delincuencia organizada, con pleno respeto a la soberanía, la integridad territorial y la igualdad jurídica de los estados.

La seguridad de las naciones es vulnerada por el constante tráfico de armas, drogas y personas, así como por quienes expresan mediante la violencia sus desacuerdos ideológicos. Siendo la seguridad un valor que debe ser procurado sin descanso, el Estado mexicano privilegiará la colaboración con otras naciones en esta materia.

**ESTRATEGIA 15.2** Promover esfuerzos de colaboración e intercambio de información para combatir al tráfico y consumo de drogas con los países que tienen una alta demanda de estupefacientes.

Por mucho tiempo, la lucha internacional contra el narcotráfico ha privilegiado la represión de su producción y transporte, con un enfoque dirigido principalmente a los países donde se producen las drogas. La creciente vitalidad de las organizaciones internacionales de narcotraficantes y su arrojo para enfrentar incluso al poder de los Estados ponen en evidencia que la estrategia ha sido insuficiente. Hace falta intensificar el combate contra el tráfico y consumo de drogas en los países que tienen más demanda. La ubicación fronteriza de México con el mercado más grande de drogas ilícitas del mundo incrementa el valor estratégico del territorio para el crimen organizado. Al tiempo que México reitera su compromiso de seguir cumpliendo la parte que le corresponde, impulsará el fortalecimiento al combate del tráfico de estupefacientes mediante la participación responsable de los países involucrados en toda la cadena, desde la producción hasta el consumo. El intercambio de información será parte esencial de este esquema de cooperación.

**ESTRATEGIA 15.3** Establecer acuerdos de colaboración en materia de combate al tráfico de armas con los países de origen.

La delincuencia organizada se distingue por tener a su alcance equipo y armamento sofisticados para llevar a cabo sus fines. De ahí la importancia de trabajar, en el marco del derecho internacional, en el establecimiento de mecanismos de cooperación para controlar la producción, circulación y venta de armas en los países fabricantes.

En cuanto a la responsabilidad de México, se debe integrar un padrón confiable y actualizado de armas de fuego en el país, disminuir el número de artefactos provenientes del contrabando y retirarlos de circulación. Esto implica transparentar el registro de armas del gobierno y crear una normatividad que comprometa a las autoridades estatales a facilitar la inspección de armamento. Asimismo, se requiere la coordinación entre los tres órdenes de gobierno para que la población entregue armas provenientes del mercado negro e instrumentar un programa permanente para la destrucción inmediata de equipo decomisado.

**ESTRATEGIA 15.4** Promover y aplicar instrumentos jurídicos internacionales sobre la trata y el tráfico de personas.

El traslado ilegal de personas a través de las fronteras, la contratación no reglamentada, la prostitución, la pederastia y la pornografía infantil han dado lugar a modernas versiones de la esclavitud y la deshumanización, a partir de las cuales grupos de delincuentes ponen en peligro la seguridad y la integridad de los seres humanos. La convicción de los ciudadanos por el respeto a los derechos y libertades de las personas impulsa a nuestra política exterior a seguir abriendo espacios de colaboración entre las naciones para compartir esfuerzos en este sentido.

**ESTRATEGIA 15.5** Establecer programas en coordinación con otros países para atender el problema de las pandillas delictivas transnacionales.

El crecimiento de las pandillas delictivas en zonas fronterizas, como el caso de los llamados "maras", debe atenderse mediante acciones de inteligencia, en coordinación con las autoridades de la región centroamericana. Se creará un registro de los integrantes de estas organizaciones que hayan estado en prisión, y se implementarán políticas públicas preventivas en centros educativos y comunidades para evitar que surjan más adeptos o imitadores de estos grupos.

**ESTRATEGIA 15.6** Promover la armonización entre la legislación nacional y los tratados internacionales firmados por México, de manera que puedan ser aplicados eficazmente para el combate a la delincuencia organizada.

El acatamiento del derecho internacional es el instrumento por excelencia para procurar la convivencia armónica de las naciones y la unión de esfuerzos para superar desafíos comunes. Por eso México seguirá inscribiendo su lucha contra el narcotráfico, la corrupción y el crimen organizado en el marco de los tratados internacionales. El Gobierno Federal pondrá especial empeño en alinear la legislación nacional a los tratados internacionales de que

México es parte, para contribuir con mayor eficacia en la lucha contra los transgresores del derecho y del orden.

**ESTRATEGIA 15.7** Fortalecer los mecanismos en materia de extradición, a fin de eliminar lagunas jurídicas y espacios de impunidad para quienes infrinjan la ley.

El territorio nacional no será un refugio para quienes delinquen en otros países, ni se tolerará que quienes son perseguidos por la justicia mexicana se escondan en el extranjero. El recurso legal de la extradición será aplicado para asegurar que la justicia se aplique, sin importar las fronteras entre países.

## 1.11 Seguridad pública

### Diagnóstico

El primer deber del Estado, e incluso la justificación misma que el Estado tiene para reservarse el monopolio de la fuerza, es salvaguardar la seguridad y la integridad de los ciudadanos.

La ley y las instituciones no pueden quedar rebasadas por el fenómeno delictivo. Es deber del Gobierno Federal actuar eficazmente y sin titubeos para brindar la seguridad que demandan los mexicanos.

Durante muchos años, la falta de seguridad ha minado, hasta un punto verdaderamente preocupante, la calidad de vida de los mexicanos y la capacidad de desarrollo del país.

La Encuesta Nacional sobre Inseguridad Urbana<sup>10</sup> publicada en 2006 reportó que, en promedio, uno de cada cuatro habitantes de las ciudades ha sido víctima de por lo menos algún delito durante su vida. En este sentido, la percepción de la ciudadanía muestra que más del 50% de la población encuestada considera que la criminalidad ha afectado su calidad de vida.

En la última década, el mercado de la seguridad privada creció aproximadamente un 400%<sup>11</sup>. La inseguridad ha hecho que proliferen la contratación de servicios privados de protección en industrias, hotelería, comercios, escuelas, centros hospitalarios y transporte de mercancías y valores.

Se mejorará sustancialmente la calidad de la seguridad pública iniciando con la modernización y fortalecimiento de los cuerpos policiales.

Aunque cada vez se aplican más los procesos de control de confianza en los cuerpos policiales, aún no es una práctica generalizada en el país y no hay criterios homogéneos en la selección, el ingreso la promoción y la permanencia de los policías.

Pese a que existen sistemas de profesionalización diseñados con estrategias específicas para combatir la corrupción, depurar y dignificar a las corporaciones policiales, las encuestas aplicadas a los ciudadanos indican que el 81% de los encuestados considera que en la policía existe corrupción.<sup>12</sup>

En México existen alrededor de 350 mil elementos de policía que forman parte de 1,661 corporaciones en los tres órdenes de gobierno. El 89.3% de los cuerpos policiales preventivos a nivel nacional pertenecen a los ámbitos estatales y municipales, y son los que tienen mayor contacto ciudadano. En tanto, la policía de investigación representa apenas el 10.7%, con 37 mil 493 efectivos a nivel nacional.

Con la creación de la Policía Federal Preventiva (PFP) en 1999 y de la Agencia Federal de

---

<sup>10</sup> Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad. (2006). Encuesta Nacional sobre Inseguridad Urbana. Disponible en: [www.icesi.org.mx](http://www.icesi.org.mx)

<sup>11</sup> Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2007).

<sup>12</sup> [www.México Unido Contra la Delincuencia A.C.](http://www.México Unido Contra la Delincuencia A.C.) Disponible en: [www.mexicounido.org](http://www.mexicounido.org).

Investigación (AFI) en 2000, el nivel académico requerido para ingresar a los cuerpos policiales federales es de bachillerato y licenciatura respectivamente. Sin embargo, en otros cuerpos policíacos el requerimiento es menor.

Los esfuerzos en materia de capacitación han sido dispersos. Esto refleja la falta de una política integral de profesionalización de los cuerpos policiales y la heterogeneidad de criterios en la aplicación del proceso de su formación. Un factor que inhibe el servicio de carrera es el sistema de salarios y de compensaciones, que muestra una alta varianza en los distintos estados del país.

En cuanto a la tecnología disponible en estas instituciones, debemos mencionar que la red nacional de telecomunicaciones no opera de manera integral por carencias de interconexión y porque no existe un proceso de uniformidad tecnológica que haga compatibles las distintas plataformas que soportan a las diversas bases de datos de las corporaciones policiales de los tres niveles de gobierno. Esto se traduce en incapacidad para consultar, investigar, analizar y producir información y conocimiento útil a la función policial.

En consecuencia, la tecnología que es vital para el trabajo policial no ha sido explotada adecuada o suficientemente, y por lo tanto el trabajo conjunto se dificulta por la carencia de información confiable y oportuna.

En materia de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, es necesario que la concurrencia de facultades constitucionales en lo que se refiere a la seguridad pública deje de mirarse con recelo, temiendo por el respeto de las soberanías estatales y de las autonomías municipales, pues sólo la actuación conjunta potenciará las capacidades del Estado para prevenir y combatir el delito.

## 1.11 Prevención del delito

La política preventiva es parte sustancial del combate contra el crimen. Por esto es necesario dar impulso a programas y acciones integrales a nivel nacional, regional, estatal, municipal y delegacional, a fin de evitar que haya más mexicanos que se conviertan en delincuentes, que sufran violación a su integridad y su patrimonio o que queden atrapados por el consumo de drogas.

La función de la prevención social consiste en eliminar los problemas que puedan llevar a un joven a delinquir. En la medida en que se vayan abriendo mejores y más eficaces oportunidades para la educación, la capacitación y el empleo, y se extiendan entre la población los valores de respeto a la legalidad y el derecho, habrá de ser menos frecuente la tentación de buscar beneficios económicos fuera de la ley, o de procurar la justicia por propia mano.

### **OBJETIVO 16**

**Fomentar un mayor nivel de desarrollo y mejores condiciones de vida que prevengan conductas delictivas en las comunidades y espacios urbanos, y que garanticen a toda la población el goce de sus derechos y libertades.**

El riesgo de integrarse a una pandilla o de caer en la delincuencia es agravado por un entorno de violencia, desintegración familiar, criminalidad y falta de oportunidades de desarrollo. La vinculación entre la política social y las estrategias en materia de seguridad es una herramienta fundamental en la prevención del delito. Los programas que implementan la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Salud tienen un gran impacto en la seguridad pública, pues contribuyen a reconstruir el tejido social, a elevar la calidad de vida de las comunidades y a ofrecer alternativas de esparcimiento y desarrollo para los niños y jóvenes. Las siguientes estrategias requieren de la concurrencia de esfuerzos a nivel federal y local de las diferentes dependencias para tener un mayor impacto en la prevención del delito.

**ESTRATEGIA 16.1** Fortalecer la cultura de legalidad y el combate al narcotráfico y al narcomenudeo a través del fortalecimiento del tejido social.

Es necesaria la participación de la sociedad en su conjunto, para defender la integridad familiar amenazada por el crimen y las adicciones. En materia de adicciones, se intensificarán las acciones en el sistema educativo para generar conciencia mediante el conocimiento de los efectos perniciosos de las drogas en la salud física y mental de quienes las consumen. Se emprenderán también campañas de difusión para la población en general en el mismo sentido. Se mejorarán las oportunidades de rehabilitación para quienes deciden alejarse de las adicciones, y se brindará información oportuna a las familias y comunidades para que sepan cómo ayudar a un adicto a superar su condición.

**ESTRATEGIA 16.2** Establecer mecanismos de coordinación con la sociedad civil para rescatar los espacios públicos y garantizar que sean espacios para los ciudadanos.

Se redoblarán esfuerzos para la detección anticipada de grupos proclives al delito y se llevarán a cabo programas educativos y medidas de prevención entre la población. Todo ello se hará para inhibir la formación de pandillas que se dediquen a delinquir y a invadir los espacios públicos.

Los espacios públicos deben ser para los ciudadanos y no para los delincuentes. Los criminales deben ser aprehendidos y consignados para que haya tranquilidad en los hogares, las calles, las plazas, en las escuelas, en los centros de trabajo y en donde viven las familias. De esta manera, se fomenta también la convivencia comunitaria, que ayuda a crear redes y generar capital social.

**ESTRATEGIA 16.3** Reforzar la seguridad y la cultura de prevención en las escuelas, con la participación de maestros, padres de familia y la comunidad, a fin de lograr escuelas seguras sin la amenaza de las drogas, priorizando las escuelas ubicadas en las zonas de mayor índice delictivo.

Esta estrategia tendrá la operación de los Consejos Escolares de Participación Social como el órgano estratégico articulador de la acción de profesores, alumnos y padres de familia. A través de talleres sobre prevención del delito, se capacitará a las maestras y a los maestros, así como a los padres de familia para que tengan los conocimientos y habilidades necesarios para enfrentar el problema de las adicciones. Se empezará por las escuelas ubicadas en las zonas de mayor índice delictivo.

Adicionalmente, se van a distribuir materiales de capacitación y de información, para que la sociedad en su conjunto participe en la construcción de un entorno seguro en la escuela. Las acciones se vincularán a la difusión educativa sobre la centralidad de los valores humanos, la ética, el diálogo, la tolerancia y la honestidad; con todo ello se fomentará la cultura de la legalidad, de la denuncia y de la participación social.

**ESTRATEGIA 16.4** Fortalecer las capacidades de las dependencias responsables de la aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

El tráfico ilegal de armas es una actividad delictiva que se ha incrementado. La vinculación que tiene con el narcotráfico, las actividades con recursos de procedencia ilícita y la corrupción, entre otros delitos, demanda la aplicación de medidas conjuntas, coherentes, objetivas e integrales para hacerle frente, y garantizar a la sociedad un entorno que les dé tranquilidad.

Para ello, se modernizarán y mejorarán los procedimientos en la aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, que permitan a las dependencias responsables de su aplicación tener mayor control y regulación de armas de fuego, municiones, explosivos, sustancias químicas peligrosas y artificios pirotécnicos dentro del país.

## 1.12 Cuerpos policíacos

La falta de resultados contundentes y el fenómeno de la corrupción han arrojado como saldo la desconfianza y el descrédito ciudadano en los policías, ministerios públicos, peritos y

autoridades del sistema de justicia penal.

Actualmente, a pesar de la existencia de más de mil corporaciones de policía en todo el país, incluidas las federales, estatales y municipales, la falta de coordinación y unidad de mando, así como las asimetrías en sus salarios, requisitos de ingreso, procedimientos de reclutamiento y selección, hacen que la sociedad no pueda tener confianza en la efectividad de la actuación policiaca y que, simultáneamente, la delincuencia encuentre espacios sociales propicios de acción.

Aunque entre las más de 1,600 corporaciones de policía que funcionan en el país sin duda existen numerosos oficiales comprometidos y entregados al deber de servir y proteger a la ciudadanía, la eficacia de la policía se ha visto minada por la corrupción, la insuficiente preparación de sus integrantes, la infiltración y la amenaza de la delincuencia organizada, así como por la dispersión de esfuerzos y los recursos limitados de que disponen las corporaciones para cumplir su importante labor. El propósito es que todas las policías en México cumplan con estándares unificados que las hagan confiables a los ojos de la ciudadanía.

#### **OBJETIVO 17**

**Desarrollar un cuerpo policial único a nivel federal, que se conduzca éticamente, que esté capacitado, que rinda cuentas y garantice los derechos humanos.**

**ESTRATEGIA 17.1** Establecer un mando único policial que abra y mantenga un canal de información eficiente, y que facilite la coordinación y colaboración entre todas las corporaciones de policía del país.

La coordinación insuficiente entre los cuerpos de policía federales, estatales y municipales es aprovechada por los delincuentes para escapar de la acción de la justicia, movilizándose por el territorio nacional. Por ello se constituirá una coordinación central de todas las policías del país, con funciones de autoridad, para conformar un frente único contra la delincuencia.

**ESTRATEGIA 17.2** Modernizar y homologar los sistemas de administración y supervisión del personal de los cuerpos policíacos.

Se definirán criterios homogéneos para la administración del personal policiaco en las diferentes etapas de su desarrollo profesional, para lo cual se propone la creación de un Sistema Nacional de Desarrollo Policial. Con ello se regulará el ingreso, selección, permanencia, profesionalización, promoción, remoción, separación, sanción y reconocimiento de sus miembros. Se pondrá especial atención en el perfil de quienes ingresan a los cuerpos de policía, para detectar a quienes carecen de espíritu de servicio, preparación suficiente y valores éticos. Es necesario, sobre todo, para impedir la infiltración de delincuentes y el reclutamiento de elementos viciados que por su comportamiento hayan sido expulsados de otras corporaciones.

**ESTRATEGIA 17.3** Desarrollar sistemas efectivos de formación y entrenamiento del personal de la policía.

La sociedad necesita contar con policías altamente capacitados para enfrentar con éxito a la delincuencia. El combate eficaz al crimen exige un trabajo minucioso y detallado de policías, investigadores y peritos. Cada acción de la delincuencia debe ser combatida de manera profesional y especializada, desde la prevención hasta la disuasión, sometimiento y confinamiento de los criminales, mirando siempre por el respeto a los derechos humanos.

A partir de programas piloto y en coordinación interinstitucional y entre los tres órdenes de gobierno, se buscará uniformar las distintas capacitaciones que hoy reciben los policías mexicanos en labores de resguardo, vigilancia, periciales y de inteligencia para todas las corporaciones.

**ESTRATEGIA 17.4** Promover la revalorización social del trabajo de los cuerpos de seguridad pública.

El desprestigio de los cuerpos policíacos impide la colaboración con la sociedad y dificulta la formación de una identidad institucional que los fortalezca. Con base en resultados, los ciudadanos deben sentir que no se encuentran solos ante la delincuencia, que las

instituciones y el gobierno están, precisamente, para respaldarlos; que los policías, los marinos y los soldados cumplen eficazmente con el deber de protegerlos.

A través de la depuración y profesionalización de los cuerpos policíacos se avanzará en el combate a la corrupción y en la construcción de un proyecto de vida y desarrollo profesional que dignifique su labor ante la sociedad.

**ESTRATEGIA 17.5** Dotar a los cuerpos policíacos con mejor equipo y con una plataforma tecnológica actualizada.

Se destinarán mayores recursos para el equipamiento y capacitación de las policías y para desarrollar la infraestructura necesaria para realizar sus labores. Asimismo, se fortalecerán las relaciones de cooperación técnica e intercambio de información con otros países y organismos internacionales en cuanto a capacitación de la policía investigadora y servidores públicos, así como en técnicas y tecnología utilizada para la investigación de delitos. Esto con el propósito de adaptar y aplicar los modelos más útiles.

### 1.13. Participación ciudadana

El principio del combate al delito es la detección temprana de la criminalidad por parte de la sociedad.

Se impulsará la participación ciudadana como el fundamento para consolidar una verdadera cultura de legalidad que impacte positivamente en la prevención del delito.

#### **OBJETIVO 18**

**Fomentar la participación ciudadana en la prevención y combate del delito.**

**ESTRATEGIA 18.1** Consolidar la cultura de la denuncia entre la sociedad.

Entre los instrumentos primordiales que tiene la ciudadanía para contribuir en el combate a la delincuencia están el rechazo social a la ilegalidad y, de manera más directa, la presentación de denuncias. Los esfuerzos realizados para proteger los derechos de las víctimas y hacer más eficiente la procuración e impartición de justicia, deben verse capitalizados en un incremento significativo en el número de denuncias presentadas. Se promoverá la cultura de la denuncia y la corresponsabilidad el compromiso ciudadano con las instituciones.

**ESTRATEGIA 18.2** Crear canales para la participación ciudadana en materia de prevención y combate del delito.

Se dará un impulso renovado a la participación ciudadana en el diseño y puesta en marcha de políticas en materia de seguridad y procuración de justicia. Se instrumentarán programas que fortalezcan los Consejos Ciudadanos de Seguridad Pública y propicien la formación de nuevos lazos de colaboración entre la autoridad y la sociedad civil; así como la participación de ésta en el diseño, planeación y supervisión de políticas integrales y medidas concretas en materia de seguridad y justicia, bajo criterios nacionales, estatales, regionales y comunitarios, que además, estén alineados con las necesidades y demandas de la sociedad.

De manera paralela, se promoverá la cultura de la denuncia, de manera que los esfuerzos realizados para proteger los derechos de las víctimas y hacer más eficiente la procuración e impartición de justicia, tengan como respuesta de los ciudadanos, un incremento significativo en el número de denuncias presentadas.

**ESTRATEGIA 18.3** Garantizar el escrutinio, el seguimiento y la evaluación de las instituciones y cuerpos de seguridad pública y justicia.

Se evaluará la actuación y el desempeño de la autoridad policial, con base en indicadores capaces de generar condiciones de credibilidad y confianza en la sociedad civil, de manera que los ciudadanos tengan parámetros claros para calificar los resultados obtenidos y señalar las áreas donde no sean satisfactorios.

