México Unido Contra la Delincuencia A.C. y
Asociaciones Adheridas

"LA SEGURIDAD PUBLICA Y EL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL EN MÉXICO"

Propuesta para el Plan de Gobierno Federal 2000-2006

(VERSION EJECUTIVA)

31 de julio de 2000

CONTENIDO

1. DIAGNOSTICO 3
La amenaza de la descomposición social 3
Crimen como expresión de una patología social 4
Políticas erróneas de seguridad pública 4
Políticas correctas de seguridad pública 5

2. EL MEXICO QUE DESEAMOS 6
El horizonte de 25 años 6
El horizonte de 6 años 6

3. OBJETIVOS 8

4. METAS 10

5. ESTRATEGIAS 11

1. DIAGNOSTICO

La amenaza de la descomposición social

En comparación con ciertas naciones desarrolladas, la criminalidad en México parecería muy baja, pues en algunos de esos países se cometen varias veces más delitos que en nuestra Patria.

Pero esta impresión es engañosa. En México la proporción de delitos violentos, dentro del total de crímenes, es varias veces más alta que en esas otras naciones; el país está entre las naciones del mundo con una tasa mayor de homicidios dolosos y secuestros; varias zonas del país han alcanzado ya los niveles de violencia más altos del mundo; la crueldad de los delincuentes parece propia de una situación bélica; el número de policías que protegen delincuentes o participan directamente en los crímenes más atroces es, en México, comparativamente muy superior al de otras latitudes.

El sistema de justicia penal en México es, además, uno de las más ineficaces del mundo: el 95 % de los crímenes permanecen impunes; a lo sumo en el 5 % de las denuncias se detiene y juzga a los presuntos responsables.

La situación de inseguridad en México es entones, en comparación con la de otras naciones, más grave de lo que aparenta. Pero hay para un elemento que revela de manera más cruda la gravedad de la situación mexicana: la comparación entre la situación actual y la de hace 20 años.

A un ritmo acelerado, como rara vez se ha observado en otras latitudes, México pasó de una situación de seguridad relativa a una de inseguridad y violencia creciente, con bajas coyunturales en los índices, a las que siguen alzas más acentuadas.

Pero el elemento de mayor gravedad de la situación nacional es la tendencia hacia una descomposición social, en forma acelerada, si no hay cambios radicales. En unos cuantos años más México podría estar alcanzado la situación indeseable de Brasil y, no mucho después, la situación muy indeseable que hoy padece Colombia.

El crimen como expresión de una patología social

Esta tendencia hacia la decomposición social no puede comprender ni conjurarse si el fenómeno criminal se observa desde marcos estrechos. Por lo regular un problema tan severo responde a una patología social amplia, que no se reduce al hampa ni al sistema de justicia penal.

La criminalidad en México responde a una situación cultural en donde hay amplias franjas de la sociedad, en primer lugar de servidores públicos, con poco aprecio a la legalidad.

Prevalece entonces un círculo vicioso en la relación entre sociedad y Estado, frente al problema del crimen. Ante la delincuencia la repuesta del Estado, a través del sistema de justicia penal, es ineficaz, ya sea por corrupción o por incompetencia. Esta respuesta tiene como efecto fortalecer las tendencias sociales hacia la ilegalidad y el crimen, lo cual, a su vez, hace todavía más ineficaz al Estado y mayor a la inseguridad.

El corolario de esta concepción es que no se puede resolver la situación sin cambios radicales para vencer la cultura de ilegalidad e imponer una de legalidad plena.

Políticas erróneas de seguridad pública

Una de las causas centrales del agravamiento del problema, han sido la aplicación de políticas de Estado, cuyo carácter erróneo se ha probado en México y en el mundo. De esas políticas destacan:

- La orientación a favor de reaccionar ante el crimen en lugar de prevenirlo.

- La reducción de las medidas de seguridad pública a las puramente policiacas y con exclusión de la sociedad.

- La pretensión de combatir el crimen mediante métodos ilegales o legalizando la barbarie.

- El enfoque "tecnicista" del problema y el olvido de los aspectos político, ético y cultural.

Políticas correctas de seguridad pública

En contraparte hay una serie de políticas que han mostrado en otros países y en México ser las adecuadas para resolver el problema y de las cuales, destacan:

- La concertación de políticas de Estado en la materia y con una visión estratégica, pactadas los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil.

- Prevención del delito, antes que reacción, con un enfoque integral, esto es mediante medidas penales y no penales, para el corto y el largo plazos.

- Policía comunitaria (o la comunidad que fiscaliza a la policía y participa en la toma de decisiones sobre seguridad pública)

- Uso de esquemas de compromisos, responsabilidades y rendición de cuentas, para orientar y evaluar los progresos contra el crimen.

- Acciones para erradicar la corrupción del sistema de justicia penal y del servicio público en general.

- Esfuerzo para hacer respetar la legalidad en forma integral y no solamente el código penal.

- Disminución de la impunidad (aumentar la capacidad de aclaración de delitos)

- Reorganización de las instituciones del sistema de justicia penal, para facilitar su saneamiento y hacerlas más eficaces.

- Revisión integral de leyes con una visión de largo plazo.

- Aumento substancial de presupuestos.

- Promoción de valores cívicos.

Nuestras propuestas coinciden con el sentido general de las políticas que se han demostrado exitosas.

2. EL MEXICO QUE DESEAMOS

El horizonte de 25 años

Al completar sus primeros 25 años del nuevo siglo y milenio, México presentará el panorama de una nación en la que el estado de derecho será una realidad plena, consolidada y cotidiana, con el consecuente alto nivel de seguridad relativa. No solamente se habrán recuperado los niveles de hace dos décadas, sino que se habrán alcanzado los mayores estándares internacionales en la materia.

En ese futuro deseable, el Estado garantizará que los habitantes, en su gran mayoría, hayan tenido una vida sin haber sido víctimas del delito, sobre todo del violento; que la proporción de los crímenes violentos dentro del total sea considerablemente menor a la que hoy vivimos; que las personas puedan sentirse seguras en sus casas, vehículos y centros de trabajo o estudios, así como en los transportes y calles; que la mayoría de los delitos sean esclarecidos y castigados; que la casi totalidad de los crímenes violentos no queden impunes y que disminuya sustancialmente el costo que la sociedad paga por la violencia y el crimen, principalmente en sufrimiento físico y moral, pero también económico, de tal suerte que puedan liberarse grandes recursos para las prioridades del progreso social.

Forma parte de esa aspiración realista que no existan zonas del país, grupos o individuos sustraídos al imperio de la ley; que haya plena readaptación social de la gran mayoría de infractores; que la violencia sea un evento extraordinario en la convivencia cotidiana y esté erradicada en las relaciones políticas; que las instituciones del sistema de justicia penal sean limpias, transparentes, justas, eficaces y eficientes y en suma que alcancen los estándares de calidad total; que los servidores públicos de estas instituciones sean reconocidos como modelo de honestidad, confiabilidad y espíritu de servicio; que toda práctica de violación a los derechos humanos fundamentales haya sido erradicada; que los habitantes cumplan siempre con todas las normas jurídicas que nos hemos dado y que además de justa, democrática, libre y tolerante, nuestra sociedad sea ordenada.

En el primer cuarto del siglo XXI habrá triunfado el proceso de construcción de una cultura de respeto a la ley. El cambio cultural impulsado desde lo hondo de la sociedad y desde el poder público, habrá transformado a ambos por igual. La predicación con el ejemplo desde arriba y una nueva percepción del servicio público, habrá dado lugar a una nueva generación de servidores del sistema de justicia penal.

El horizonte de 6 años

Al concluir este periodo se habrán sentado las bases para una refundación del sistema de justicia penal y para hacer una realidad el estado de derecho, pero habrá logros cualitativos y cuantitativos evidentes en términos de seguridad, disminución de la violencia y el crimen, reducción de la impunidad, erradicación de la corrupción, calidad de los servicios de justicia en todo el proceso y cambio cultural.

Respecto al sistema de justicia penal habrá una percepción social equivalente a la experimentada en los últimos años respecto a la confiabilidad básica de los procesos electorales y los organismos responsables. Esta percepción tendrá sólidas bases objetivas.

La incidencia delictiva tendrá una clara tendencia a la declinación, sin repuntes como los experimentados en los últimos lustros y sin riesgo que se presentan más adelante. Los niveles delictivos serán inferiores a los de 1994, cuando se inició la más reciente crisis de seguridad pública y tenderán a ser similares a los que prevalecían antes de la crisis de 1983, es decir inferiores a los mil delitos por 100 mil habitantes.

Se habrá detenido la tasa de crecimiento del 11 % anual actual de los delitos propios del crimen organizado y empezará a haber reducciones, considerando el nivel actual. Los delitos violentos y que más ofenden a la sociedad presentarán una disminución pronunciada tanto en términos absolutos como relativos. Su participación dentro del total general de delitos presentarán porcentajes intermedios entre los actuales y los que corresponden a naciones desarrolladas.

El mayor impulso de esta reducción continuada y firme del delito no provendrá de la inercia de las acciones en la última parte del sexenio que está concluyendo, sino de las políticas aplicadas en el periodo 2000-2006, principalmente del saneamiento de las instituciones y su reorganización, de la implantación de un esquema de responsabilidades, de la rendición de cuentas y la fiscalización social, de la reducción significativa de la impunidad, de un enfoque integral de prevención del delito, de poner en orden las prisiones, de una reforma penal "definitiva", de haber destinado por primera vez al sistema la cantidad necesaria de recursos y de haber conseguido un renacer cívico de la población.

Al final del periodo se habrán sentado las bases para pasar del actual circulo vicioso de la cultura de la ilegalidad, al círculo virtuoso de la legalidad y la prevención del delito.

3. OBJETIVOS

Proponemos que el gran objetivo nacional a lograr al término de la próxima administración federal, es que se hayan reducido substancialmente los niveles de violencia y criminalidad. Esto en concreto significa: conseguir, al menos, niveles equivalentes a los existentes antes de la crisis de inseguridad que lleva ya casi 20 años y que tuvo como periodos más graves de 1983 a 1988 y de 1994 a 1997. Pero este gran objetivo debe considerar el que, tras los progresos, no se produzcan nuevos repuntes criminales, como ha ocurrido a lo largo de todos estos años.

Para cumplir con este gran objetivo, deben alcanzarse otros objetivos instrumentales. A continuación se expone en primer lugar la formulación del gran objetivo y luego los objetivos instrumentales más importante para alcanzar el primero.

A) Reducir substancialmente la incidencia delictiva y los niveles de violencia, así como crear las condiciones estructurales para impedir nuevos repuntes criminales.

B) Desarticular al crimen organizado y contener el avance del narcotráfico, particularmente atendiendo las prioridades nacionales de disminuir el consumo interno de drogas y las redes de que lo abastecen y promueven.

C) Prevenir el crimen con acciones penales y no penales, de corto y largo plazos, que contribuyan al fomento de una cultura de legalidad y respeto a los derechos de todos.

D) Sanear y reorganizar las instituciones para el cabal cumplimiento de su misión mediante la creación de la Secretaría de Seguridad y Justicia y de una Fiscalía General de la Nación en la que prevalezcan los criterios jurídicos.

E) Erradicar la corrupción en el servicio público en la medida que es en sí misma delictiva y favorece al crimen, tarea para la cual ha de contribuir la sociedad civil mediante una Comisión Nacional de Transparencia.

F) Abatir la impunidad que niega justicia y alienta nuevos crímenes.

G) Lograr la plena vigencia de las garantías individuales e impedir todo abuso de poder por cuanto que es en sí mismo delictivo y contribuye al crimen en general.

H) Modernizar las estructuras, infraestructura, procedimientos y normas jurídicas del sistema de justicia penal para que alcance los mayores estándares de eficacia y eficiencia.

I) Contribuir a la reforma del Poder Judicial para que cumpla sus propósitos de impartir justicia pronta e imparcial y goce de plena credibilidad ante la sociedad.

4. METAS

En la propuesta completa de Plan figuran, además de los objetivos generales, 23 objetivos específicos y alrededor de 180 metas.

El propósito que se persigue con estas metas es establecer parámetros cuantitativos sobre los progresos en seguridad. La mayor parte de las metas no tienen que ver con aspectos sustantivos, sino que son instrumentales, al igual que los objetivos con los que se presentan agrupadas.

Las metas que sí tienen un carácter sustantivo son las que corresponden al objetivo número uno, misas que se reproducen a continuación, junto con las metas relativas al objetivo de abatir la impunidad.

Estas metas son las que hemos propuesto, por separado, como los parámetros principales que debe tener la rendición de cuentas y la evaluación del desempeño de la próxima administración en materia de seguridad y justicia:

➲ Reducir la incidencia de delitos denunciados a menos de 1,000 por cada 100, 000 habitantes, como promedio nacional.

➲ Reducir la incidencia de los delitos no denunciados en una proporción similar a la de los delitos denunciados.

➲ Reducir de la participación porcentual de los delitos con empleo de violencia de 25 % actual, a una cifra intermedia entre esa y la que existe en las naciones desarrollas (10 %), esto es, del orden del 18 %.

➲ Reducir la incidencia del homicidio doloso en un 30 %.

➲ Reducir la incidencia de secuestros y robos con violencia en un 50 %.

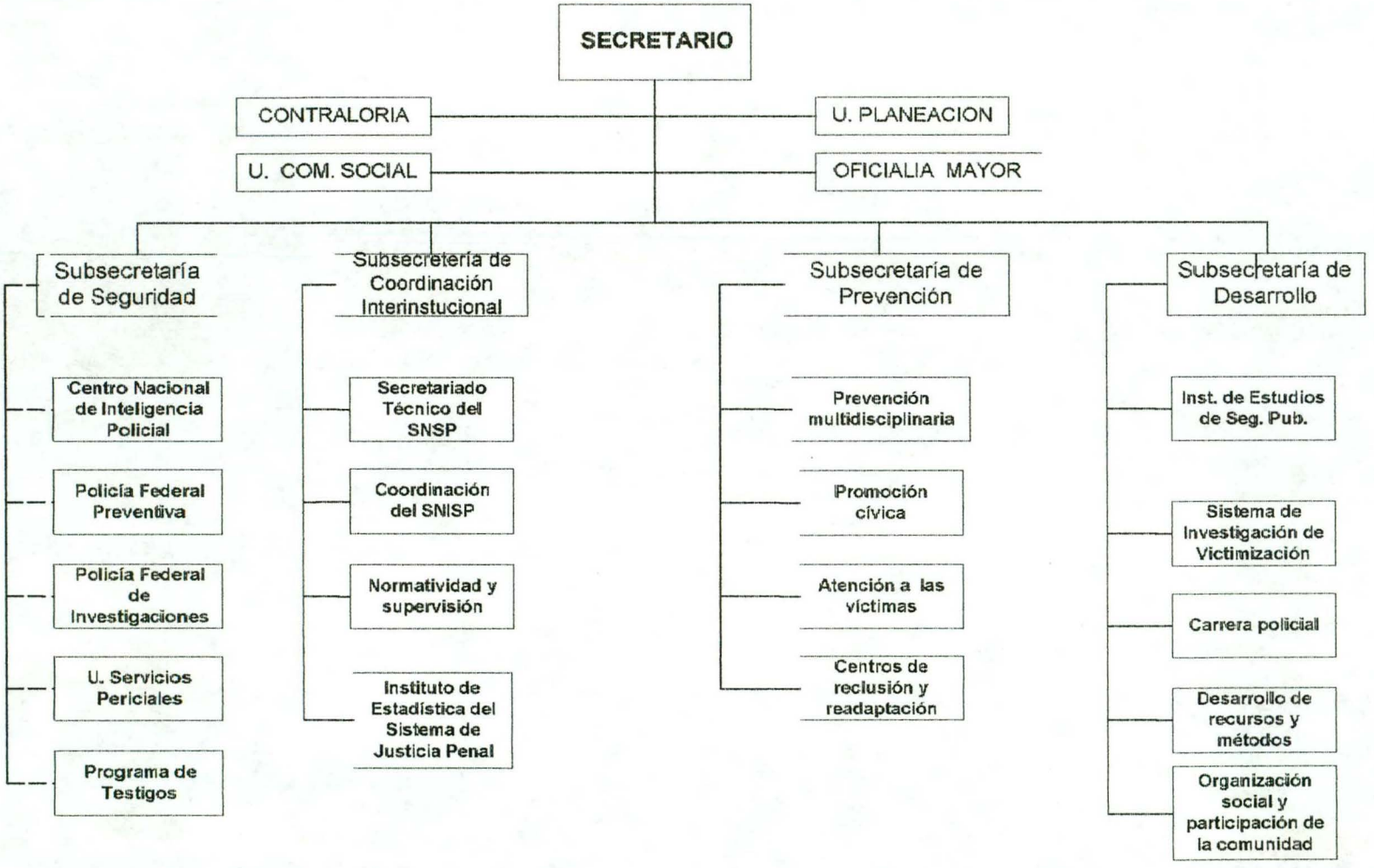
➲ Detener la tasa de crecimiento de los delitos relativos al crimen organizado (actualmente del 11 % anual) y lograr una disminución real del 25 % (tomando como referencia el nivel al término del año 2000).

➲ Consignar de averiguaciones previas con detenido en un 20 % del total de denuncias en general.

➲ Consignar de averiguaciones previas con detenido en más de la mitad de denuncias por delitos graves como homicidio doloso, lesiones dolosas, violación, secuestro y robo con violencia.

5. ESTRATEGIAS

En la propuesta completa de Plan, figuran poco más de 200 líneas de acción estratégica que corresponder a los 23 objetivos particulares y los 8 generales.

Para ilustrar el tipo de estrategias que se proponen se presenta una gráfica con los objetivos generales y las acciones principales. No sobra decir que una misma estrategia puede servir para cumplir dos o más objetivos y que las estrategias son interdependientes y forman un todo articulado.

SECRETARIA DE SEGURIDAD Y JUSTICIA