

10721
1919

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGÓN**

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**

**"LA CONFERENCIA NACIONAL DE PROCURACIÓN
DE JUSTICIA EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO.
Alcances y Perspectivas"**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
RAQUEL DONAJI GONZÁLEZ TINOCO

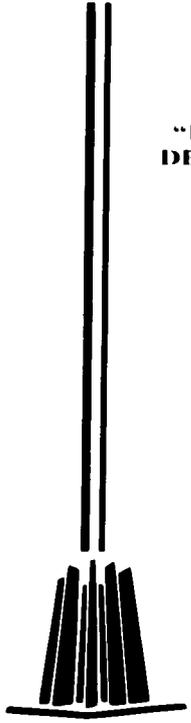
**ASESOR:
LIC. ALEJANDRO ARTURO RANGEL CASSINO**

MÉXICO

2003

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

"A DIOS"

Por su valiosa ayuda en los momentos más difíciles.

"A MI MAMA"

*Por tu amparo y fortaleza,
pero sobre todo por
enseñarme el camino correcto
en la vida.*

"A MIS HERMANOS"

*Alma Laura y Horacio
Por que siempre cuento con
ustedes.*

"A MI ANGEL"

*El Dr. Alejandro Zacarias, por
ser más que un ángel en mi
vida; así como a la comunidad
judía por su gran apoyo.*

"A MI ALMA MATER"

La "Universidad Nacional Autónoma de México", especialmente a la Escuela Nacional de Estudios Profesionales "Plantel Aragón", por el privilegio de pertenecer a ella.

"A MI ASESOR DE TESIS"

Licenciado Alejandro Rangel Cansino, por su gran apoyo y paciencia para la elaboración de esta obra.

"AL SINODO"

Por su valiosa participación en la evaluación de esta obra y que de merecerlo, tengan a bien aprobar.

"A B.T.G. & ASOC."

Por el comienzo de una nueva vida, en especial a mi gran amiga Enriqueta Barrera Camacho, gracias por todo tu gran apoyo y motivación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"A MIS AMIGOS."

Por su valiosa amistad, en especial a mi gran amiga Paty, gracias por todo tu apoyo.

"A ALBERTO C."

Por tu amor, apoyo y amistad, porque siempre estarás en mi corazón.

"A ASMAC"

Por inculcarme los valores y principios scouts.

"A LA C.N.P.J."

Porque este trabajo sea una aportación en beneficio a la procuración de justicia.

ÍNDICE

Pág.

Introducción..... I

CAPITULO 1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

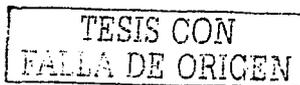
1.1	La Procuración de Justicia en México.....	1
1.2.	El Sistema Nacional de Seguridad Pública.....	22

CAPITULO 2. NATURALEZA JURÍDICA DE LA CONFERENCIA NACIONAL DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA

2.1	Concepto de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia.....	93
2.2	Personalidad Jurídica.....	94
2.3	Reglamentación Externa.....	96
2.4	Reglamentación Interna.....	100
2.5	Limites y alcances de sus decisiones.....	105
2.6	Integración y Funcionamiento.....	106

CAPITULO 3. ALCANCES Y PERSPECTIVAS DE LA CONFERENCIA NACIONAL DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA

3.1	Alcances.....	117
3.2	Perspectivas.....	139



F

CAPITULO 4. COMISION DE ESTUDIOS

4.1 Creación de una Comisión de Estudios Externa (Fundación Jurídica).....	143
4.2 Proyecto de Reformas propuestas a los Estatutos que rigen la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia.....	146
CONCLUSIONES	156
BIBLIOGRAFIA	160

INTRODUCCION

La Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, establece como órganos especializados a las conferencias nacionales de Procuración de Justicia, de Prevención y Readaptación Social y de Participación Municipal, como instancias nacionales de coordinación auxiliares del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Estas conferencias nacionales juegan un papel preponderante como entes de coordinación, regulación, planeación y supervisión de objetivos temáticos de la seguridad pública nacional, porque en ellas, como lo indica la Ley, se diseñan políticas, estrategias y acciones de cooperación mutua.

Es por ello necesario, dar a conocer a la sociedad el funcionamiento, objetivo y perspectivas de cada una de ellas, en la presente Tesis analizaremos a la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, la cual esta encaminada al abatimiento de la delincuencia a través de sus programas y mecanismos establecidos.

Con el objeto de obtener resultados positivos en materia de procuración y administración de justicia, y en apoyo a los trabajos encomendados a la Conferencia Nacional, se propone la creación y formación de una Fundación Jurídica, la cual elaborará y propondrá temas de mayor preocupación para la sociedad en torno a la delincuencia, la inseguridad y la corrupción que hoy en día crece a niveles altísimos, a través de un canal de comunicación que servirá de enlace entre la sociedad en general y los funcionarios encargados de procurar la justicia.

Es importante mencionar, que esta Conferencia Nacional se encuentra regulada por sus Estatutos, los cuales fueron creados en la Tercera Reunión de la Asamblea Plenaria de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, los cuales han sufrido diversas modificaciones ajustándose a las necesidades que la procuración de justicia reclama, es por ello que creemos necesario el realizar una reforma a dichos Estatutos, ya que en nuestros días y con el nuevo gobierno que actualmente nos rige se presentan nuevos retos en la materia.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO 1 "ANTECEDENTES HISTÓRICOS"

1.1. LA PROCURACION DE JUSTICIA EN MÉXICO

1.1.1. Etapa Azteca.

La Justicia en el México Prehispánico

Las diferentes culturas que habitaron la zona geográfico-cultural denominada Mesoamérica, tuvieron identidad en sus condiciones de civilización.

Cronistas como Bernal Díaz del Castillo, Fray Juan de Torquemada y Bernardino de Sahagún entre otros, son quienes nos han aportado testimonios sobre las condiciones de justicia.

Francisco Javier Clavijero describe las formas sociales e impartición de justicia en la vida comunitaria que tiene como sustento la organización del *calpulli*, cuyos servidores deberían llevar ante el tribunal del *tlacatecatl*, a quienes cometieran conductas delictivas; el funcionamiento de ese foro se puede apreciar en lo siguiente:

Este tribunal del *tlacatecatl* tenía en cada barrio un lugarteniente nombrado *teuctli*, elegido anualmente por el común del barrio. Estos tenían también su juzgado para conocer de las causas de su respectivo distrito y diariamente iban al *cihuacoatl* o al *tlacatecatl* para informarle de todo y recibir sus órdenes. Además de los *teuctlis* había en los mismos barrios unos comisarios que llamaban *centectlapixque*, los cuales tenían a su cargo cierto número de personas. Eran también nombrados del común del barrio, pero a lo que parece no eran jueces sino meros inspectores que velaban sobre la conducta de las familias que tenían encargadas, y daban cuenta a los magistrados de todo lo que ocurría. Bajo las órdenes de los *teuctlis* estaban los *tequitlatoques*, que eran los cursores o solicitadores, que iban a intimar sus órdenes a los particulares y a citar a los reos, y los *topiles*, que eran los alguaciles que ejecutaban las prisiones que se ofrecían.

La seguridad de la comunidad azteca fue preservada mediante el castigo con mucha dureza para quienes cometían delitos, y las penas fueron muy drásticas; éstas consistían en la horca, destierro, azotes, corte de miembros, exposición de entrañas, relleno de vientre con ceniza, etcétera.

Con relación a las conductas y penas que se aplicaban en el valle del Anáhuac, Fernando de Alba Ixtlilxóchitl dice lo siguiente:

- 1° El traidor era despedazado por sus coyunturas.
- 2° El revoltoso o promovedor de disturbios entre un reino y otro, era atado a un palo de encina, a manera de asador, y en él asado entre las llamas de fuego.
- 3° El pecado nefando se castigaba de dos maneras, al que hacía funciones de hembra, por las partes bajas le sacaban las entrañas, atado en un madero y los muchachos de la ciudad lo cubrían de ceniza, hasta sepultarlo debajo de ella, y después sobre esto

¹ CLAVIJERO, Francisco Javier, *Historia antigua de México*, (edición y prólogo del R.P. Mariano Cuevas), México, Porrúa, 1964, pp 216-217 (Colección "Sepan Cuantos...", núm. 29).

ponían mucha leña y le daban fuego. Al que hacía las funciones de varón lo cubrían fino de ceniza, de suerte que venía a quedar a un madero, hasta que moría.

4° Al adúltero lo mataban quebrándole la cabeza entre dos piedras.

5° El homicida moría degollado.

6° El ladrón era ahorcado y arrastrado, aun cuando el robo fuera sólo de siete mazorcas.

7° Al borracho en dos maneras (lo castigaban); al que era señor o caballero, á la primera vez luego ahorcado y arrastrado por las calles y echando en un río dedicado para el efecto, y al villano, á la primera vez (era) vendido por esclavo, y á la segunda ahorcado y apedreado.

8° El mancebo ó doncella, si antes de tiempo conocia varón ó el varón á la hembra, apedreado hasta que fuese tiempo para ello, ó de edad de 30 años ó 40, si era señor hasta que hubiese vencido á cuatro capitanes en guerras, y si era el heredero del reino, Y asimismo el mancebo que conocia á la mujer viuda aunque fuera hombre valeroso, si no fuera con otro viudo como ella; y la misma pena y tenia la viuda. Esos pecados eran castigados sin remisión ninguna, y otros muchos que aqui no se ponen aunque no con tanto rigor como los que tengo dicho.²

Fray Juan de Torquemada destaca como necesaria la práctica de la virtud social para tener una vida ordenada mediante la justicia, sin la cual no puede haber repúblicas, reinos, ciudades ni comunidades que puedan conservarse en paz, ni en concordia; la falta de justicia significa perdición de la felicidad y destrucción de la república.

Lo anterior es una justificación histórica para que los pueblos indígenas vivieran de acuerdo con la razón y la ley para que los pueblos de México y de Texcoco vivieran pacíficamente, conservando la vida social, sus casas y familias, teniendo para ello leyes que conservaran la paz y la concordia en cada pueblo. En la *Monarquía Indiana*, Fray Juan Torquemada, con un método deductivo bien establecido en su erudición, infiere que los pueblos indígenas tuvieron antes de la llegada de los españoles un régimen jurídico adecuado a su forma de vida, creador de instituciones que castigaban los excesos y las culpas que perjudicaban a la vida social.³

Antes de la conquista de la Gran Tenochtitlán debemos apreciar que en defensa de sus bienes jurídicos, de su libertad y por la conservación de sus instituciones lucharon *tlatoanis* y *teuctlis*, quienes comandaron a los guerreros que comprendieron que la llegada de los españoles significaba un ataque injusto a los bienes que había logrado como pueblo organizado en vida comunitaria. La guerra, defensa y destrucción de la bella ciudad de Tenochtitlán, la podemos comprender en las siguientes consideraciones:

Within tow years, the whole of that beautiful city was destroyed by war. Speaking Eagle died with the other uncounted thousands of warriors who tried to defend it. It was a terrible war.

The people who died were so many that the Aztec had time for burial. Cortés explained to this king, "... yet seeing how they were so plainly determined to die without surrender as was a race of men, I knew not by what means... how to save ourselves and to avoid destroying them and their city... one of the most beautiful in the world..." On Saint Hippolytus Day, August 13, 1521, the last Aztec surrendered and the wonderful city of Tenochtitlan passed away into memory.⁴

² ALBA IXTLILXÓCHITL, Fernando de, *Obras Históricas*, tomo I, México, 1965, Ed. Nacional, 2ª edición, pp. 324-325

³ TORQUEMADA, Fray Juan de, *Monarquía Indiana*, México, 1977, UNAM, vol. 4, pp. 11-21

⁴ "En dos años, la totalidad de la hermosa ciudad estaba destruida por la guerra. Cuauhtemoc murió con otros miles de guerreros que trataron de defenderla. Fue una guerra terrible. Murió tanta gente que los aztecas no tenían tiempo para el

1.1.2. Etapa Colonial.

La Procuración de Justicia, su implantación colonial en México.

En los inicios de la Colonia española de América, la procuración de justicia carecía de una institucionalización definida; la persecución de los delitos la efectuaban diversos funcionarios como el virrey, capitanes generales, corregidores y otras autoridades de rango inferior.

Una institución de procuración de justicia en los inicios de la colonia fue la Audiencia que se integraba por dos fiscales, uno para lo civil y otro para lo criminal, y por los oidores cuyas funciones eran las de realizar las investigaciones desde su inicio hasta la sentencia.

El fiscal fue un funcionario a quien se le encomendaba una de las funciones de la procuración que era la persecución de los delinquentes; también ante la Inquisición, existió un promotor fiscal que tenía la voz de acusación y debería informar al virrey de las resoluciones del tribunal.

La Real Audiencia fue una de las instituciones políticas con gran poder de influencia en la política colonial; decidía sobre asuntos administrativos y judiciales; los oidores presidían los más altos tribunales y en los principios asuntos políticos del virreinato, aconsejaban al virrey; integrantes de la Real Audiencia, eran los fiscales con encomiendas muy importantes en al asesoría del virrey:

El fiscal de lo civil aconsejaba al virrey sobre todos los asuntos y problemas de gobierno. El fiscal de Real Hacienda formaba parte del Real Tribunal y Audiencia de cuentas y de la Real Junta Superior de Real Hacienda y aconsejaba a la Sala del Crimen y al virrey sobre causas criminales y servía de fiscal protector de indios.⁵

Los fiscales de las audiencias de México y Guadalajara fueron durante la Colonia española, personajes distinguidos con honores y ejercían un gran poder político:

... podían pedir de oficio y debían ser escuchados sobre todos los puntos judiciales y de gobierno que fuesen de una trascendencia general, pues la voz fiscal se hacía escuchar como destinada para promover los derechos del rey y de la parte pública en todo aquello que se entendía podía interesar al uno y a la otra.⁶

Durante los trescientos años de colonización, la Real Audiencia funcionó como cuerpo consultivo de gobierno; el fiscal aconsejaba al virrey sobre las principales

entierro. Cortés explicó a su rey ... aún viendo lo determinados que estaban para morir sin rendirse como nunca una raza de hombres, no sabía... como salvarlos y evitar destruirlos a ellos y a su ciudad... una de las mas bellas del mundo En el día de San Hipólito, el 13 de agosto de 1521, se rindió el último azteca y la maravillosa ciudad de Tenochtitlan paso a la memoria" HAGEN, Victor W. Von, *The Sun Kingdom of the Aztecs*, United States of America, William Collins World, 1958, p. 121

⁵ ARNOLD, Linco, *La Audiencia durante la fase Cédilana 1812-1815 y 1820-1821*, en *Memoria del Segundo Congreso de Historia del Derecho Mexicano*, p. 362.

⁶ MORA, José María Luis, *México y sus Revoluciones*, México, 1965, Porrúa, 2ª ed., p. 160 (Colección de Escritores Mexicanos)

orientaciones de procuración de justicia; el rey cuidaba que los virreyes no se excedieran en el ejercicio absoluto, en virtud de que algunos virreyes intentaron imponer o determinar las decisiones de la Audiencia que ejercía una función de intermediario entre el virrey y el pueblo a fin de evitar los excesos de poder virreinal.

Evolución Constitucional de la Procuración de Justicia, la Institucionalización del Ministerio Público y su elevación a categoría Constitucional en México.

La Constitución de Apatzingán o Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, del 22 de octubre de 1814, tiene en su introducción, los propósitos de la lucha insurgente para reintegrar a la nación mexicana "...en el goce de sus augustos imprescriptibles derechos ...y afiance solidariamente la prosperidad de los ciudadanos... ante todas las cosas los principios tan sencillos como minuciosos en que puede solamente cimentarse una Constitución justa y saludable".
7

Morelos luchó en contra de la injusticia de la dominación española para tener libertades y derechos; siempre confió en la justicia notoria de su causa, para la defensa y representación de los derechos de las personas. La Constitución de Apatzingán incluyó a dos fiscales, uno de lo penal y otro de la civil, ante el Supremo Tribunal de Justicia.

Ante el movimiento insurgente, los españoles, además de la defensa militar, reformaron las disposiciones de la Constitución de Cádiz, buscando por medio de la Real Audiencia de México, aplicar una nueva justicia para mantener el poder, el impulso del liberalismo de la época y los problemas de la invasión napoleónica determinaron que en España se adoptara el sistema gubernamental de los tres poderes; las Cortes que se reunieron en Cádiz el 24 de septiembre de 1810, nombraron comisiones para el estudio de los asuntos más importantes, internos y de las colonias, a fines de marzo de 1811:

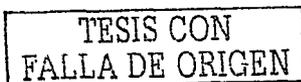
"... se nombraron los diputados a la comisión, que se llamó, de justicia ... Así comenzó la redacción de los que sería el nuevo orden judicial para México."⁶

Una vez que se aprobó la Constitución de Cádiz de 1812, la aplicación de las leyes comprendió a los tribunales, los magistrados tendrían como única función impartir justicia, los oidores conocerían de asuntos del poder judicial que ameritaran la segunda o tercera instancias; así mismo, se creó un Tribunal Supremo de Justicia que entre sus diversas funciones tenía el de aconsejar al rey en asuntos de procuración de justicia.

En la Nueva España, la insurgencia y la pérdida de privilegios de los oidores impedían la aplicación eficaz de la Constitución de Cádiz, con fundamento en los nuevos principios constitucionales, se limitaron los poderes de la Real Audiencia, se

⁷ ARNAIZ Amigo, Aurora, *Instituciones constitucionales mexicanas*. México, UNAM, 1975, p. 18.

⁶ ARNOLD, Linda. Ob. Cit. 363.



creó una audiencia territorial integrada por 12 magistrados distribuidos en tres salas, dos para asuntos civiles y una para materia penal.

Durante los años de la insurgencia se delinearon nuevos principios constitucionales liberales y la separación de los tres poderes; la Real Audiencia se dividió en dos: la Audiencia suprema integrada por magistrados que solamente conocerían asuntos de carácter judicial y el Supremo Tribunal de Justicia, cuerpo consultivo integrado por oidores, dos de ellos denominados fiscales; a uno le correspondía comunicar el Real Acuerdo al virrey, dicho fiscal tenía facultades para aconsejar al virrey o negarse a comunicar el acuerdo cuando a su criterio no fuera suficientemente representativo o debidamente requisitado, como aconteció cuando en diciembre de 1814, que para decidir sobre la aplicación de los principios liberales de la Constitución de 1812, Calleja consultó a la Real Audiencia: "...el fiscal Juan Ramón Osés dictaminó que, por falta de una orden habilitando el Real Acuerdo extraordinario, no podía aconsejar al Virrey".

A fines de la época colonial el fiscal, quedó registrado como un "personaje cercano al virrey " quien le comunicaba acuerdos del Consejo Consultivo o le asistía como consejero en diferentes materias, entre ellas la de procuración de justicia.

1.1.3. Etapa Independiente.

La fiscalía como antecedente del Ministerio Público en México independiente y la institucionalización de la procuración de justicia.

Al consumarse la independencia de México, una junta provisional de gobierno asumió el ejercicio del poder; entre sus actos confirmó interinamente a todas las autoridades coloniales. Más tarde el Primer Congreso Constituyente:

"...por decreto del 26 de febrero de 1822, confirmó a todos los tribunales y justicias establecidas, con carácter interino, para que continuasen administrando justicia según las leyes vigentes."⁹

La administración de justicia de acuerdo con las leyes vigentes el 27 de septiembre de 1821, según el tratadista José María Álvarez, se contenía en las siguientes disposiciones:

- Decretos dados por los Congresos Mexicanos.
- Decretos dados por las Cartas de España, publicados antes de declararse independiente.
- Reales disposiciones novísimas aún no inscritas en la Recopilación.
- Leyes de la Recopilación. Primero las más modernas.
- Leyes de la Nueva Recopilación.
- Leyes del Fuero Real y Juzgo.

⁹ SOBERANES Fernández, José Luis, *Historia del sistema jurídico mexicano*, estudio publicado en *El derecho en México, una visión de conjunto*, México, 1991, UNAM, 2ª ed., p. 51.

- Estatutos y fueros municipales de cada ciudad, en lo que no se oponían a Dios, a la razón y a las leyes escritas.
- Las partidas en lo que no estuvieran derogadas.

La procuración de justicia durante el gobierno de Iturbide no resintió reformas profundas, las instituciones coloniales de la justicia continuaron en su aplicación, los fiscales nombrados por el Tribunal de Justicia, pasaban a integrar parte del Supremo Gobierno.

El panorama de las oficinas donde se procuraba y se impartía justicia, no había cambiado con la independencia de México, los mismos procedimientos eran aplicados por los mismos funcionarios que una vez establecido el nuevo Estado mexicano, continuaron con el gobierno que se implantó.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

En el tránsito de la caída de Iturbide y la expedición de la Constitución de 1824, se crearon, por el Congreso establecido, disposiciones normativas contenidas en el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1823 que cambió la estructura administrativa de intendencias a estados constituidos en una federación y un gobierno democrático, representativo y republicano.

El Congreso Constituyente, expidió la Primera Carta Magna de los Estados Unidos Mexicanos el 4 de octubre de 1824; de acuerdo con su artículo 4°, la nación mexicana adoptó para su gobierno la forma de República Representativa Popular Federal y en su artículo 5° delimitó las partes integrantes de la Federación. El Supremo poder de la Federación se dividió para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Federal.

En la nueva Constitución, las funciones que anteriormente tenía el Tribunal Superior se reestructuraron a fin de que la administración de justicia federal recayera en el Poder Judicial de la Federación, cuya representación estaría a cargo de la Corte Suprema de Justicia.

También integraban al Poder Judicial de la Federación los tribunales de circuito y juzgados de distrito, cada uno de los estados debería legislar para la administración de justicia, de acuerdo con los lineamientos de la Constitución Federal.

La Constitución de 1824, en su artículo 124, implantó al fiscal como integrante de la Corte Suprema de Justicia que debería ser distinguido por sus atributos y preferir el cargo de fiscal al de senador o diputado.

Para juzgar a los individuos de la Corte Suprema de Justicia, durante el juicio debería de nombrarse un fiscal especial. Los tribunales de circuito, tenían un

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

promotor fiscal para procurar justicia y era nombrado por el Supremo Poder Ejecutivo de una terna que proponía la Corte Suprema de Justicia.

Juventino V. Castro, opina que el Ministerio Público Fiscal debería intervenir en todas las causas criminales en que se interese la Federación, y en los conflictos de jurisdicción para entablar o no el recurso de competencia, haciendo, por último, necesaria la presencia de este funcionario en las visitas semanales de las cárceles.

Entre los años de 1826 y 1834 funcionaron las instituciones del Ministerio Fiscal y del Promotor Fiscal en cada Juzgado de Distrito.

Las siete leyes constitucionales y otras disposiciones del centralismo.

Las leyes constitucionales de 1836 que implantaron el centralismo, registraron al fiscal, también como integrante de la Corte Suprema de Justicia, el fiscal debería ser mexicano por nacimiento, ciudadano en ejercicio de sus derechos, tener la edad de 40 años cumplidos, no haber sido condenado por algún crimen en proceso legal, ser letrado con ejercicio profesional de 10 años por lo menos.

Las Bases de la Organización Política de la República Mexicana de 1843, registran al fiscal en la Corte Suprema de Justicia, quien debería ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, tener la edad de 40 años cumplidos, ser abogado recibido conforme a las leyes de haber ejercido su profesión por espacio de diez años en la judicatura, o quince años en el foro con estudio abierto y no haber sido condenado judicialmente en proceso legal por algún crimen o delito que tenga impuesta pena infamante de la ley en comento. Registrada en las disposiciones generales sobre administración de justicia, se encuentran facultades del Congreso para crear juzgados especiales fijos o ambulantes para perseguir y castigar a los ladrones en cuadrilla, con la obligación de que la sentencia se confirmara por la segunda y tercera instancia del territorio donde diera su fallo, con la posibilidad de obviar la primera y la segunda instancia, se podrían establecer fiscales generales cerca de los tribunales, para los negocios de Hacienda y los asuntos que fueran de interés público.¹⁰

En las difíciles condiciones de la guerra entre México y los Estados Unidos, cuyas hostilidades se hincan en el año de 1847, Juárez gobernó Oaxaca bajo un nuevo concepto de justicia que con posterioridad se aplicaría a nivel general en las conocidas Leyes de Reforma; durante su periodo gubernamental se delineó su calidad de estadista y aplicador del principio de legalidad.

Una vez que dale de la gubernatura de Oaxaca por la defensa de la legalidad y su liberalismo político para superar las difíciles condiciones de la nación, Juárez es desterrado por el gobierno de Antonio López de Santa Anna por lo que tiene que

¹⁰ TENA Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-1991*. Artículo 194 de las Bases de la Organización Política de la República Mexicana de 1843, México, 1991, Porrúa, 16ª ed., p. 434

viajar a Cuba y permanecer en Nueva Orleans para regresar más tarde a incorporarse a la Revolución de Ayutla, movimiento de liberales encabezados por Juan Álvarez, Ignacio Comonfort y Juárez, que lucharon por buscar nuevas condiciones de justicia y libertad.

La Constitución de 1857 y las bases de la moderna procuración de justicia.

Triunfante la Revolución de Ayutla que derrocó al santanismo, el 09 de agosto de 1855, Juan Álvarez ocupa interinamente la Presidencia de la República y nombra como Ministro de Justicia, a Benito Juárez, quien en medio de la turbulencia social y crisis originada por la renuncia de ministerios (renuncias de: Melchor Ocampo, Relaciones; Guillermo Prieto, Hacienda; Ignacio Comonfort, Guerra), prepara la Ley de Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Nación del Distrito y Territorios del 23 de noviembre de 1855, registrada en las Leyes de Reforma como la Ley Juárez que suprimió los tribunales especiales, con excepción de los militares y eclesiásticos.

El 17 de octubre de 1855, Juan Álvarez expidió la convocatoria para que en un congreso extraordinario pudiera elaborarse una nueva Constitución; una vez que renunció Álvarez ocupó la presidencia sustituta Ignacio Comonfort, quien abrió las sesiones del Congreso el 18 de febrero de 1856; mientras la nueva Constitución adquiría vigor, Comonfort expidió el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana el 20 de mayo de 1856, que registra la protección de las garantías individuales.

El 5 de febrero de 1857, se proclamó la nueva Constitución y el 12 del mismo mes y año, en el Palacio de Gobierno Nacional de México, Ignacio Comonfort, Presidente sustituto de la República Mexicana e Ignacio de la Lave, Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación firmaron el decreto de expedición de la nueva Constitución Política que adopta la Ley Juárez y eleva a rango constitucional las garantías individuales, estableciendo un sistema de control de protección a dichas garantías.

La inclusión de la Ley Juárez en la Constitución de 1857, es una respuesta a la exigencia de justicia del pueblo mexicano sojuzgado muchos años por el coloniaje y la dictadura militar; con esa ley se suprimen los fueros, la Suprema Corte de Justicia se reorganiza y se crea el Tribunal Superior del Distrito Federal.

La Ley Juárez es la instrumentación para aplicar la justicia en busca de la igualdad social, la Comisión de Constitución integrada por personalidades como Ponciano Arriaga, Mariano Yáñez y León Guzmán; en su dictamen leído ante el H. Congreso Constituyente, incluyeron los principios de dicha ley, fundamentando así los principios constitucionales sobre procuración de justicia. Es importante destacar algunos párrafos del mencionado dictamen, en el cual los disputados de la Comisión de la Constitución, tenían como objetivos:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Establecer y fijar el derecho público de los mexicanos; reunir en el código nacional sus elementos y principios; reconocer y declarar de modo más preciso y más claro aquellas reglas que han merecido el conocimiento universal, y formado el credo político de la República, era y debía ser el principal trabajo de la comisión, Procurar que este Derecho quedase al abrigo de opiniones extraviadas, corregir los abusos producidos en la aplicación, adoptar las reformas que en la misma práctica constitucional ha podido enseñarnos, y buscar para el régimen legal todas las garantías compatibles con su libre y racional ejercicio, ha sido y debió ser nuestro empeño más constante.

Si es verdad que la constitución de 1824 tuvo presentes algunos principios que reconocían la libertad y los derechos del hombre, poniendo determinadas restricciones al poder ejecutivo, y fijando las reglas generales para la administración de justicia, no puede negarse que sus preceptos en esta parte, además de ser incompletos, porque no limitaban de un modo preciso la esfera de todas las autoridades de todo el país dieron también lugar a opiniones erróneas, o conjeturas peligrosas que entregaron la incertidumbre y la duda sobre un punto de capital importancia.

... en un país tan desgraciado como el nuestro ... es de todo punto indispensable que, si no como una victoria, al menos como una protesta, los derechos del hombre sean escuchados y reconocidos en el templo de las leyes, y formen parte de la Constitución del pueblo.

La comisión conoció que un poder imperioso y sagrado, la demandaba una declaración de los derechos del hombre, y ha procurador satisfacer a esta exigencia en el título primero del proyecto. No se isonjea de la perfección, ni presume de original. En los artículos que propone, no verá el soberano congreso sino un resumen de los principios adoptados por los mejores publicistas, proclamados en las constituciones de los países más adelantados en el derecho público, acogidos también por los proyectos que en diferentes épocas han tenido por objeto reformar nuestra carta fundamental. En su forma, tales artículos podrán ser modificados; pero en su esencia, creemos que la asamblea constituyente los tendrá como primordiales elementos de la vida social, como bases indestructibles, como derechos inherentes al hombre, inseparables de su naturaleza...

El Plan de Ayutla y la convocatoria que fue su consecuencia, han prevenido que la nación debe constituirse bajo la forma de república representativa, popular, democrática.¹¹

La Constitución de 1857 fijó las bases de una moderna procuración de justicia sustentada para su práctica en las garantías individuales, primordialmente las de legalidad y seguridad jurídica; la preocupación de los constituyentes fue legislar sobre los nuevos principios de procuración de justicia que deberían aplicarse a través de instancias más eficaces para que el pueblo lograra calmar el hambre y sed de justicia a que se refiere Justo Sierra.

Al proclamarse la Constitución de 1857, su presentación al pueblo se llevó a cabo mediante un breve manifiesto, que contiene ideas de justicia y principios jurídicos de un liberalismo que debe aplicarse en la vida social del pueblo mexicano. Ese Código fundamental es producto de la verdadera revolución que deseaba el pueblo para dar a conocer su expresión en materia de justicia, que no podía aplicarse sin la existencia de instituciones democráticas que tutelaran a las garantías individuales en un ambiente de paz con aplicación de leyes justas; el pueblo deseaba la libertad por medios legales y pacíficos. El pueblo mexicano tenía ya un código, que fue el pleno reconocimiento de sus derechos, y que no lo detuvo sino que lo impulsó en la vía del progreso y de la reforma, de la civilización y de la libertad.

¹¹ Dictamen de la Comisión de Constitución, del Congreso Constituyente de 1857. *Constitución Mexicana de 1857*, pp. 77-78

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 y su distinción entre fiscal y procurador general.

La Constitución de 1857 en su artículo 91 fundamenta la composición de la Suprema Corte de Justicia que se integraría por 11 ministros propietarios, 4 supernumerarios, un fiscal y un procurador general.

Para ser procurador general, se requería estar instruido en la ciencia del derecho, ser mayor de 35 años, ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos.

La situación de la procuración de justicia en los momentos en que Juárez asume el poder por el golpe de Estado que Comonfort dio en contra de la Constitución de 1857, era muy difícil; las fracciones militares estaban en contra de la nueva Carta Magna, la Iglesia católica condenaba su vigencia, y la insurrección al amparo del Plan de Tacubaya, aumentaba.

La bandera de Juárez para hacer justicia, fue la defensa de la legalidad que enarbó como presidente interino; lo facultaba el artículo 79 de la Constitución¹² ya que en los momentos en que Comonfort jefaturó el movimiento de Tacubaya, Juárez era el presidente de la Suprema Corte de Justicia.

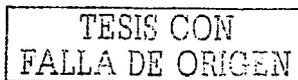
Juárez se entregó a la tarea de implementar el régimen constitucional y crear nuevos símbolos y valores de la nación mexicana; en su manifiesto de Querétaro expresó:

La voluntad general expresada en la Constitución y en las leyes que la Nación se ha dado por medio de sus legítimos representantes, es la única regla a la que deben sujetarse los mexicanos para labrar su felicidad, a la sombra benéfica de la paz...

El 7 de julio de 1859 en Veracruz, en otro manifiesto con un liberalismo bien definido, Juárez interpretaba el sentir del pueblo que deseaba la paz y una buena administración de justicia, eran anhelos de terminar con la guerra fomentada por la reacción conservadora y el clero cristiano.

Durante el gobierno juarista el ramo de la justicia fue una de las necesidades más atendidas mediante la elaboración de disposiciones normativas elaboradas por juristas de mayor prestigio. Era necesario dar eficacia a las garantías de legalidad y seguridad jurídica en los caminos y poblaciones para combatir los peligros e inseguridades para los bienes y vida de los habitantes; en esta época se hicieron famosos bandidos como "los plateados" que en ocasiones servían a la policía y en otras eran bandidos.

¹² El artículo 79 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 estipulaba: En las faltas temporales del presidente de la República, y en la absoluta, mientras se presenta el nuevamente electo entrara a ejercer el poder, el presidente de la Suprema Corte de Justicia.



En el periodo de la Reforma, Ignacio Manuel Altamirano fungió como fiscal ante la Suprema Corte de Justicia; el Reglamento de esta institución del 19 de julio 1862 establecía que el fiscal:

...debía ser oído en todas las causas criminales o de responsabilidad; en todos los negocios que tuvieran que ver con la definición de la jurisdicción o competencia de los tribunales; en las consultas sobre dudas de ley y siempre que el mismo lo pidiera o el máximo tribunal lo juzgara oportuno.¹³

Altamirano realizó las funciones de procurador, quien de acuerdo con el reglamento de la Corte de 1862, debería defender los intereses de la hacienda pública; en los asuntos de hacienda, podían ser oídos tanto el fiscal como el procurador y en caso de vacante o impedimento se sustituían uno a otro.¹⁴

Altamirano ocupó el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y se convirtió en su Presidente en el año de 1877. Durante la época de la Reforma, es de apreciarse en la Constitución y en diferentes leyes reglamentarias que el procurador ya se ha convertido en el representante de la nación y que hacía pedimentos ante tribunales federales y juzgados de Distrito.

En la historia del México Independiente, suelen confundirse las actividades del fiscal y del procurador; sin embargo, resulta difícil precisar hasta estos momentos cuáles fueron las circunstancias determinantes para que el procurador se convirtiera en representante de la nación, pero sin duda, es el Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1862 donde ya encontramos definida la figura del Procurador General de la Nación.¹⁵

El gobierno de Juárez estableció las bases de la procuración de justicia moderna; sin embargo, con la intervención Francesa que preparó la llegada de Maximiliano, quien arribó a México el 12 de junio de 1864 para iniciar una labor administrativa y legislativa, paralela a la de la Constitución de 1857 y cuyas normas estarían en vigor en una parte del territorio nacional.

Maximiliano gobernó con el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, del 10 de abril de 1865; su gobierno consistía en un Ministerio integrado por 9 departamentos ministeriales entre los que se encontraba el Ministerio de Justicia. Maximiliano gobernaba, de hecho, teniendo un gabinete oficial mexicano, por medio de su gabinete particular, compuesto de extranjeros. Y por consejo de Napoleón e inclinación propia, se rodeó de liberales casi exclusivamente (y) alejó del país a los principales conservadores militares, Miramón y Márquez.¹⁶

En lo relativo a la administración y procuración de justicia, era ejercido por el ejecutivo; el ministro de justicia organizaba y daba los lineamientos que debería observar el aparato judicial; durante el imperio no encontramos definida la división de

¹³ ALTAMIRANO, Ignacio Manuel, *Obras Completas*, vol. XVIII, México, Consejo Nacional de Fomento Educativo, 1989, p. 26. Serie Textos jurídicos.

¹⁴ ALTAMIRANO, Ignacio Manuel, *Ob. Cit.* p. 30-34.

¹⁵ COLÍN Sánchez, Guillermo, *Derecho Mexicano de Procedimientos Penales*, México, 1970, Porrúa, p. 99.

¹⁶ SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA, *La Administración pública en la Época de Juárez (1857-1867)*, México, Secretaría de la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos, 1974, p. 174

poderes; Teodosio Lares, como presidente del Ministerio de Justicia, del 13 de junio de 1866 hasta el 19 de marzo de 1867, tuvo la intención de reorganizar el gobierno imperial de Maximiliano, ya que fue una persona conocedora de los avances de la ciencia administrativa de su tiempo y que dejó para la posteridad su libro intitulado *Lecciones de derecho administrativo*. También fue un hombre importante en conocimientos de justicia de Maximiliano.

Maximiliano llevó a cabo una labor legislativa que debido al estado difícil de la guerra con los liberales dejó de aplicarse, ya que en buena parte el gobierno itinerante de Juárez, defendía la vigencia de la Constitución de 1857; su causa finalmente triunfó al derrotar al ejército imperial de Maximiliano a quien llevó a juicio junto con Miguel Miramón y Tomás Mejía.

El triunfo del liberalismo en el sitio de Querétaro, coronó una serie de luchas llevadas a cabo en todo el país en contra de las tropas imperialistas que al mando de Maximiliano finalmente se enfrentaron a Mariano Escobedo y a Ramón Corona, quienes triunfaron para liquidar el imperio de Maximiliano, a quien se le juzgó conforme a la ley del 25 de enero de 1862, que condenaba a la pena de muerte a toda aquella persona que atentara en contra de la independencia nacional, sentencia que fue ejecutada el 19 de junio de 1867 fusilando a Maximiliano, Miramón y Mejía.

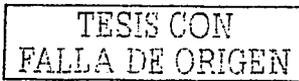
El gobierno itinerante de Juárez, regresó a la ciudad de México, estableciéndose el 15 de julio de 1867, en el Palacio Nacional; y, durante los posteriores cinco años, Juárez tuvo que enfrentar rebeliones que iniciaron los liberales inconformes que deseaban el poder, como Porfirio Díaz, quien en 1871 se levantó con el Plan de la Noria, acusando a Benito Juárez de reelegirse indefinidamente, de disponer de una cortesana Cámara de Diputados y una sumisa Suprema Corte de Justicia, de violar la soberanía de los Estados, de aplicar la ley fuga, etc. Díaz fue vencido en esa ocasión, pero Juárez no pudo cumplir su periodo presidencial porque murió el 18 de julio de 1872.

A la muerte de Juárez, el presidente de la Suprema Corte de Justicia, Sebastián Lerdo de Tejada, ocupó el cargo de Presidente de la República Interino y más tarde con el carácter de propietario. Lerdo aplicó reformas liberales a la Constitución de 1857 y en 1873 elevó a rango constitucional a las Leyes de Reforma.

El afán de Porfirio Díaz por conquistar el poder continuaba con levantamientos militares en contra del gobierno de Lerdo, triunfando con el Plan de Tuxtepec, que llevó a la presidencia a Porfirio Díaz, ocupando el poder de 1876 a 1880 y de 1884 a 1911; en su gobierno funcionó la Secretaría de Justicia e Instrucción.

La Ley Orgánica del Ministerio Público de 1908 y sus objetivos políticos y jurídicos.

La Ley Orgánica del Ministerio Público Federal de 1908 precisó el objetivo jurídico político del Ministerio Público, institución que debería funcionar como auxiliar



de la administración de justicia a nivel federal, así como procurara la persecución de los delitos en materia federal, ampliando su esfera de acción a la defensa de los intereses jurídicos de la federación, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunales de Circuito, Juzgados de Distrito con dependencia del Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Justicia, el procurador ejercía la titularidad del Ministerio Público.

Proceso legislativo para la implantación del Ministerio Público en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

El ministerio Público es una institución que vigorizó la Revolución Mexicana. Antes de este acontecimiento, la legislación federal y estatal, habían incluido en su normatividad, al Ministerio Público; sin embargo, el diputado Mújica en la sesión del Congreso Constituyente del 5 de enero de 1917 expresaba que:

...tal adopción ha sido nominal, porque la función asignada a los representantes de aquél, tiene carácter meramente decorativo para la recta y pronta administración de justicia.¹⁷

Hasta antes de la Constitución de 1917, los jueces tenían la facultad de practicar averiguaciones previas, interrogar a los detenidos y recabarles su confesión, eran verdaderos inquisidores, muchos adquirieron fama por crueldad, tenían bajo su mando a la policía, de ahí que hasta se le siga denominando como Policía Judicial. Don Venustiano Carranza presentó al Congreso Constituyente su proyecto sobre el artículo 21 que decía:

"Artículo 21 del proyecto.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Sólo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos de Policía y la persecución de los delitos, por medio del Ministerio Público y de la Policía Judicial, que estará a la disposición de éste".¹⁸

El diputado Francisco J. Mújica fue quien durante los debates del Congreso Constituyente de 1916-1917, precisó la función institucional del Ministerio Público, al expresar:

La misma organización del Ministerio Público, a la vez que evitará ese sistema procesal tan vicioso, restituyendo a los jueces toda la dignidad y toda la responsabilidad de la magistratura, dará al Ministerio Público toda la importancia que corresponde, dejando exclusivamente a su cargo la persecución de los delitos, la busca de los elementos de convicción que ya no se hará por procedimientos anteriores y reprobados, y la aprehensión de los delincuentes. Por otra parte, el Ministerio Público, con la Policía Judicial repesiva a su disposición, quitará a los presidentes municipales y a la policía común, la posibilidad que hasta hoy han tenido, de aprehender a cuantas personas juzgan sospechosas, sin más méritos que su criterio particular.

Con la institución del Ministerio Público, tal como se propone, la libertad individual quedará asegurada; porque según el artículo 16, nadie podrá ser detenido sino por orden de la autoridad judicial, la que no podrá expedirla sino en los términos y con los requisitos que el mismo artículo exige.

La redacción del artículo del proyecto, dice: "La autoridad judicial mandará buscar y aprehender a los reos. Se podrá valer para la aprehensión, de la autoridad administrativa, para cuyas funciones la

¹⁷ CONGRESO DE LA UNIÓN. Cámara de Diputados L. Legislatura, *Los Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*. t. IV, México, 1978, Porrúa, p. 289.

¹⁸ CONGRESO DE LA UNIÓN. Cámara de Diputados L. Legislatura. Ob. Cit., p. 284

autoridad administrativa tendrá a sus órdenes al Ministerio Público y a la Policía Judicial." De las reflexiones en que funda, el ciudadano Primer Jefe esta importante reforma, se desprende que la mente del Ejecutivo fue que no interviniese como un factor principal en la aprehensión de los reos, la autoridad administrativa, sino que fuese la policía judicial a las órdenes del Ministerio Público, cuyas funciones tratan de marcar perfectamente en su exposición de motivos. Por consiguiente, la Comisión creyó que sería más justo poner en el capítulo "los delincuentes serán perseguidos solo por la autoridad judicial, valiéndose de la policía judicial, que estará a las órdenes del Ministerio Público".¹⁹

El proponer colocar a la policía judicial al mando del Ministerio Público en ese tiempo era una novedad, sin embargo, se siguió denominando policía, policía judicial; Félix F. Palavicini argumentaba que no debería ser la misma policía judicial tradicional, que eran empleados al servicio de los jueces para investigar delitos y perseguir delincuentes, sino una policía judicial especial como lo proponía el proyecto del Primer Jefe y que funcionaría dependiendo del Procurador de Justicia, de quien también tendría la titularidad del Ministerio Público.

Se puede apreciar, con posterioridad a la Reforma de Juárez que se implanta el Ministerio Público, pero no adquiere el vigor institucional, se le estimaba como un observador, una figura decorativa que no ejercía acción penal, no aportaba pruebas y menos ejercía la persecución de los delincuentes.

El diputado José Natividad Macías aclaró el término del proyecto del Primer Jefe Venustiano Carranza en la parte que decía: "que sólo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de los reglamentos de policía y la persecución de los delitos por medio del Ministerio Público..." entendiendo que el Ministerio Público solamente podía depender del Poder Ejecutivo, como lo aclara en los siguientes argumentos:

"... el Ministerio Público no es más que un órgano del poder administrativo, es decir, del Ejecutivo. Por eso tienen ustedes que en todos los países en que existen las instituciones libres, es decir, en donde está dividido el poder en tres ramas, el Ejecutivo acusa en nombre de la Nación de que se trate. Por eso es que en Estados Unidos, por ejemplo, se dice: "El Procurador General de la Nación en nombre del Presidente de la República..." porque él es el representante de la República en materia penal. En los Estados, el Procurador General del Estado es el representante del Gobernador del Estado porque es él quien va a perseguir. La policía judicial en los países libres está dividida en dos clases: la policía preventiva y la policía inquisitiva, que se llama la policía judicial, que es el nombre técnico con que se le designa. La policía preventiva es el gendarme que está en cada esquina cuidando el orden; este no se preocupa de si se va a cometer un delito o no; sus atribuciones se reducen únicamente a cuidar que no se altere el orden público o que los reglamentos de Policía en toda la circunscripción que le corresponde, se cumplan debidamente siempre que estén a su vista. Esto es lo que en los Estados Unidos se llama *police-man* y lo que entre nosotros se llama gendarme; de manera que todavía en el interior de la República se le designa con el nombre de "policia" y por las noches con el de "sereno"; pero todos son la policía preventiva, que es la que trata de evitar que se cometa un delito, pero esta no es la judicial, la policía judicial la forman los agentes que el Ministerio Público tiene a su disposición para ir a averiguar dónde se cometió el delito, que personas pudieren presenciar, etcétera. Es una cosa parecida a lo que nosotros ha estado muy mal establecido con el nombre de policía de seguridad, porque en esta, los individuos que la forman, no andan vestidos de policía; en los Estados Unidos éstos traen una placa con la cual se relevan inmediatamente que tratan de ejercer sus funciones; antes nadie los conoce como agentes de la autoridad. Un ejemplo claro: se encuentra un cadáver en una plaza pública por ejemplo, y la policía preventiva, que no supo cómo se cometió el delito, se limita únicamente a dar cuenta de que hay un cadáver; no se vuelve a ocupar de otra cosa la policía preventiva. Entonces el agente del Ministerio Público, que es el que representa al Gobierno, es decir, a la autoridad administrativa, entonces toma conocimiento del hecho y manda a sus

¹⁹ Idem, pp. 289-290.

agentes, quienes van al lugar de los sucesos (lugar de los hechos) y ahí averiguan a qué horas apareció el cadáver, que personas pudieron presenciar el hecho; toman todos los datos conducentes para aclarar la averiguación, y de esa averiguación puede resultar: "pues este delito lo cometió una persona que tenía tales y cuales señas"; se llega a saber el nombre del asesino y el lugar en que se oculta; da cuenta inmediatamente, y el Ministerio Público presenta la acusación ante el Juez, diciendo: "tal día, a tal hora, se cometió un delito de tal clase y cual consiste en esto; el policía judicial fulano de tal, ha tomado todos los principales datos; vengo, pues, a acusar a don fulano de tal, bajo protesta de que es cierto el hecho que se le atribuye, y el cual se encuentra escondido en tal parte". Entonces el juez, en vista de esto, libra orden de aprehensión y la policía judicial la recibe, hace la aprehensión y pone al reo a la disposición de la autoridad, de manera que, la policía preventiva es enteramente distinta de la policía judicial; la policía judicial la forman los auxiliares mediante los cuales el Ministerio Público ejerce sus funciones, y el Ministerio Público es el representante de la sociedad, el representante del Gobierno; esta es la función que le corresponde. Por esto verán los señores diputados que lo que el ciudadano Primer Jefe dice en su discurso, está enteramente conforme con lo que expresa el artículo. La policía, el Poder Administrativo, persigue a los delincuentes mediante su órgano que es el agente del Ministerio Público; el agente del Ministerio Público desempeña esa función con los auxiliares que tiene al efecto o sea la policía judicial. La reforma consiste en acabar con esa amalgama que habían hecho las leyes anteriores conservando el poder judicial enteramente independiente del poder administrativo, y por otra parte, descentralizando al Poder Judicial de sus funciones, al convertirse en el inquisitor de todos los hechos que ameriten la aplicación de una ley penal. Esta es la explicación que tenía que dar a ustedes.²⁰

Finalmente apoyado por los argumentos de Múgica, el congreso apoya la redacción del proyecto del artículo 21 Constitucional presentado por el Primer Jefe, con la inclusión de las ideas de quienes intervinieron en la discusión del artículo 21, el secretario de la comisión leyó la disposición en los siguientes términos:

La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediatos de aquél. Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá, en ningún caso, de quince días.

Si el infractor fuere jornalero u obrero, no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo de una semana.²¹

El artículo 21 fue aprobado por 158 votos a favor y 3 en contra adquiriendo así el Ministerio Público vigor constitucional con una función modernizada y un elemento más en la procuración de justicia.

El Ministerio Público en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que fundamenta la institucionalización del Ministerio Público, se vincula para su funcionamiento con el artículo 102, que dispone la creación de una ley para el funcionamiento del Ministerio Público de la Federación, con servidores públicos nombrados por el Ejecutivo Federal y presididos por un procurador general, nombrado por el titular del poder Ejecutivo debiendo reunir las cualidades requeridas para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia, lo que significa una remembranza

²⁰ *Ibid.*, pp.294-295.

²¹ *Ibid.*, p. 308.

de aquellos tiempos de la Constitución de 1857 cuando el procurador general, junto con el fiscal formaban parte de la Suprema Corte de Justicia.

El procurador tendrá como responsabilidad que el Ministerio Público de la Federación realice, previo ejercicio de la acción penal, la persecución, ante los tribunales de todos los delitos del orden federal.

Al Ministerio Público le corresponde solicitar ante los tribunales las órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos.

El Ministerio Público, debe hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que al administrar justicia se cumpla con los principios constitucionales de prontitud y expeditéz; en estos imperativos constitucionales se faculta al procurador para que los principios de justicia que tutela la Constitución se cumplan en beneficio del pueblo que hizo la Revolución.

Con la modernización de la procuración de justicia se amplían las esferas de acción, introduciéndose en la justicia constitucional como una novedad la intervención personal del Procurador General de la República en las controversias que se suscitaren entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación o entre los poderes de un mismo Estado.

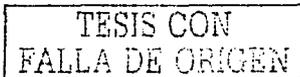
Como representante de los intereses jurídicos de la Federación y del Ministerio Público, el procurador debe intervenir por sí o por medio de sus agentes en todos los negocios en que la Federación fuese parte, en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los demás en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación.

El procurador tiene el privilegio y la alta responsabilidad de ser el consejero jurídico del gobierno y como servidor público tanto él como sus agentes, son responsables ante la Ley de toda falta, omisión o violación a la ley.

El Ministerio Público, su estructura, funciones y nuevas orientaciones.

Históricas.

A partir de 1824 hasta antes de la Constitución de 1857, la figura del fiscal funcionó como parte integrante de la Corte Suprema de Justicia. En la Constitución de 1857 se incluyen las figuras de un procurador general y un fiscal, con diferentes funciones cuyas actividades fueron establecidas en el Reglamento de la Corte de 29 de julio de 1862; las actividades se delinearón con mayor precisión en el Código de Procedimientos Civiles Federales de 1895, que determina también las funciones de los promotores fiscales adscritos a los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito. Es importante hacer mención, que en las disposiciones legales expedidas antes de 1900, no facultaban al fiscal, ni al procurador de las funciones del Ministerio Público



como actualmente acontece, solamente se les atribuían funciones de representación para la defensa de los intereses de la nación y de vigilancia de la procuración de la administración de justicia, la ubicación del fiscal y del procurador estaba en el Poder Judicial Federal.

La ley del 22 de mayo de 1900, otorgó al procurador la facultad de presidir al Ministerio Público y su nombramiento lo otorgaba el Poder Ejecutivo; la primera ley que organizó el Ministerio Público fue expedida el 16 de diciembre de 1908 y hasta la Constitución de 1917 cuando en los artículos 21 y 102 se eleva la función del Ministerio Público a rango constitucional.

1.1.4. Etapa Contemporánea.

Evolución jurídica del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución de 1857:

La Carta Federal del 5 de febrero de 1857, en su artículo 21, estipulaba: "La aplicación de las penas propiamente tales, es exclusiva de la autoridad judicial. La política o administrativa sólo podría imponer, como corrección, hasta quinientos pesos de multa o hasta un mes de reclusión, en los casos y de modo que expresamente determine la ley."

Constitución de 1917:

Artículo 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por 36 horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente que no excederá en ningún caso de quince días.

Si el infractor fuese jornalero u obrero, no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo en una semana.

El artículo 21 constitucional, tal como fue reformado por decreto publicado el 3 de febrero de 1983, comprende tres disposiciones diversas:

- a) En primer término la declaración de que la imposición de las penas es exclusiva de la autoridad judicial;
- b) La persecución de los delitos corresponde al Ministerio Público y a la Policía Judicial, y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- c) Las facultades de las autoridades administrativas para imponer sanciones a los infractores de los reglamentos gubernativos y de policía.

Con las reformas del 1994, en el artículo 21 constitucional se señala en establecimiento de un Sistema Nacional de Seguridad Pública, mismo que señala:

Artículo 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnados por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley.

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para **establecer un sistema nacional de seguridad pública.**

Reforma al artículo 102 constitucional:

El párrafo primero, original, del artículo 102, decía así:

"La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo, debiendo estar presididos por un procurador general, el que deberá tener las mismas calidades requeridas para ser magistrado de la Suprema Corte".

Legales

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de 1993 contiene las orientaciones legales de la procuración de justicia a nivel federal, determinando

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

que la Procuraduría General de la República es una dependencia del Poder Ejecutivo en la que se integran, la institución del Ministerio Público y sus órganos auxiliares directivos quienes desempeñarán el servicio público de acuerdo con las disposiciones de los artículos 21 y 102 constitucionales que se vinculan con todo el sistema constitucional, leyes y reglamentos que rigen la función de la procuración de justicia que entre sus objetivos legales destacan:

1. Procurar en su ámbito de competencia el cumplimiento de los principios de constitucionalidad y legalidad.
2. Promover y planear el cumplimiento de los principios constitucionales de la procuración e impartición de justicia con prontitud y expeditez.
3. Ejercer la representación de la federación en los asuntos en que se tenga la calidad de parte e intervenir en las controversias que se susciten entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación, o entre los poderes de un mismo Estado, y en los cónsules generales.
4. El procurador debe prestar consejo jurídico al Gobierno Federal.
5. El procurador ordena la persecución de los delitos del orden federal.
6. Por acuerdo con el titular del Poder Ejecutivo, el procurador puede representar al Gobierno Federal en actos que deba intervenir la Federación ante los Estados de la República, cuando se trate de asuntos relacionados con la procuración e impartición de justicia.
7. El procurador debe dar cumplimiento a las leyes, tratados y acuerdos de alcance internacional en que se prevea la intervención del Gobierno Federal, en asuntos concernientes a las atribuciones de la institución, y con la intervención que, en su caso, corresponda a otras dependencias.

La fracción VIII de la Ley en consulta, remite el servicio público de Procuración de Justicia a las demás leyes que determinan la intervención del procurador de Justicia, del Ministerio Público y de sus auxiliares.

Teóricas

La Revolución Mexicana que expresa su síntesis ideológica en la Constitución de 1917 registra los principios modernos de una diligente administración de justicia, expresión de un Estado de Derecho que incorpora las aspiraciones sociales del pueblo mexicano. Luis Cabrera al pronunciar el discurso en la ceremonia del 25 Aniversario de la expedición de nuestra Carta Magna, expresó que:

... ella fue la cristalización de nuestras ansias de libertad, de igualdad y de justicia tales como eran sentidas y pudieran expresarse en aquellos momentos, después de seis años de gestión. Ella es en suma el Evangelio de la Revolución, tal como había sido practicado por el Maestro.²²

²² CARPIZO, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, México, 1983, Porrúa, 6ª ed., p. 125 (Serie G. Estudios Doctrinales, num 37)

El artículo 102 constitucional vincula la procuración de justicia con todo el sistema normativo mexicano; una de las actividades de la procuración de justicia es la función del Ministerio Público apoyados por sus auxiliares; sin embargo, procurar justicia no solamente es el ejercicio de la acción penal, porque sabemos que es la esfera de justicia y su práctica es la búsqueda de la equidad para lograr armonía y tranquilidad social se vincula con múltiples actividades sociales, políticas y económicas.

En resumen, el Ministerio Público y el procurador general que los preside, es en unos casos el abogado del gobierno y, en otros, el abogado de los gobernados, lo cual concluye, lógicamente, en la incapacidad de ejercer unas funciones cuando hay conflicto con los otros.

La institución del procurador ha evolucionado a través de los tiempos; las palabras latinas *pro-curator* significan el que cuida de determinados intereses en representación de otro. La figura del procurador en Roma se aplicaba para cuidar los intereses privados y se amplía el derecho público cuando se crea la figura del procurador fiscal, funcionario que cuidaba del *fiscus*, patrimonio del soberano, más tarde de todo lo relacionado con la hacienda pública, también el fiscal promovía la persecución de los delitos en nombre del rey; más tarde el procurador fiscal persigue los delitos a nombre del Estado:

... el fiscal se va constituyendo en una institución jurídica aureolada de la justicia, que va sustituyendo al ofendido y que al defender los intereses de la sociedad en lugar de los intereses personales del agraviado en la instrucción del proceso, le quita el odioso carácter vindicador y abre los cauces del moderno Derecho Penal.

La creación del Ministerio Público permite la modernización de la investigación de los delitos y participar como parte en el juicio penal.

En el año de 1932 en un Congreso Jurídico efectuado en la ciudad de México, el licenciado Luis Cabrera hizo la proposición que el Ministerio Público forme parte del poder judicial y su jefe sea nombrado por el Congreso y tenga el carácter de inamovible y que el procurador tenga dependencia exclusiva del Poder Ejecutivo.

En el siglo pasado se instauró un Organismo de Gobierno que tuvo diversas denominaciones como Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, Ministerio de Justicia, Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos, a la cual se le facultó con el despacho de las relaciones con el poder judicial, dirigir el Gobierno Político y Económico del Distrito Federal, comprendiéndose en éste la Policía y Administración Municipal, según su Reglamento de fecha 24 de agosto de 1852. Posteriormente, y mediante Decreto de fecha 2 de enero de 1862, se estructuró al Ministerio de Justicia, fomento e Instrucción Pública, con un Ministro, un Oficial Mayor, y una Sección de Justicia y Minería, en los que nos ocupa, presidida por un Jefe, un oficial y un escribiente primero y un segundo.

El 13 de mayo de 1891, el Congreso dictó un Decreto donde estableció la distribución de los negocios entre las Secretarías de Estado, que en su artículo 1º

apartado tercero, señaló que ala Secretaría de Justicia e Instrucción Pública le correspondían las relaciones con el poder judicial, la expropiación por causa de utilidad pública y lo relativo al Ministerio Público, de entre otras cosas. El 30 de junio de ese mismo año, se dictó el Reglamento del Ministerio Público en el distrito Federal, donde en su artículo 1° prescribe que el Procurador de Justicia dependería inmediatamente de la Secretaría del Ramo (la de justicia), así como el artículo 3 le inviste con atribuciones de la Jefatura sobre los agentes de la Policía Judicial, aunque sólo en aspectos de control administrativo y económico, que coadyuvarían a la armonización de la acción del Ministerio Público con la de los agentes de la Policía Judicial y para facilitar su ejercicio. El 14 de mayo de 1901 mediante decreto, se establecen dos Subsecretarios al servicio de la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, uno dedicado al ramo de Instrucción Pública, y otro de las demás atribuciones asignadas a esta Secretaría por la Ley. Por último, es con la promulgación de la actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se suprime a la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, en su artículo 14 transitorio.

Sin embargo, cabe aclarar, que es la Secretaría de Gobernación quien se encuentra facultada para organizar la defensa y prevención social contra la delincuencia, desde los tiempos que hemos recorrido a la fecha. El Decreto de 23 de febrero de 1861, estableció en su artículo II, que a esta Secretaría le correspondían, la tranquilidad pública, guarda nacional, libertad de cultos y policía de ese ramo, así como la policía de seguridad y de salubridad. El mencionado Decreto de 13 de mayo de 1891 en su artículo 1° apartado segundo, estableció que las facultades de esta Secretaría comprendían, de entre otras, el despacho de los negocios relativos ala policía rural de la federación, guarda nacional del distrito y territorios, así como el Gobierno Político Administrativo de estas Entidades Federativas. Actualmente, tanto en al Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como en el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación se establece la facultad de coordinación de las acciones en materia de Seguridad Nacional y Protección Civil, así como organizar la defensa y prevención social contra la delincuencia.

Por otro lado, algunas Constituciones Latinoamericanas presentan algunos rasgos de similitud entre ellas, en tratándose de punto que estamos comentando. Así, la de Bolivia señala que la Policía Nacional depende del Presidente de la República por intermedio del Ministerio de Gobierno (Arts. 215-216). Por su parte el Salvador, estipula como facultad del Fiscal General de la República, organizar y dirigir los entes especializados en la investigación del delito (art. 191-193, 9°); Panamá, señala que el Ministerio Público tiene la atribución de perseguir los delitos y contravenciones de disposiciones constitucionales o legales (art. 217, 4). En Uruguay, el Ministerio Público carece de sustento Constitucional, pero existe en la ordenación secundaria, aunque carente de la Policía Judicial como la conocemos en México. Esta no se diferencia, es la misma policía preventiva o del orden interno. En este país desde 1964 se esta discutiendo la creación de una verdadera Policía Judicial, ya que la que tienen depende del Ministerio Público del Interior.

1.2. EL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA

1.2.1. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

De acuerdo con lo establecido en los artículos 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 20 y 21 de la Ley de Planeación, el titular del Poder Ejecutivo Federal cumplió con la obligación de hacer que el Sistema Nacional de Planeación Participativa emane, con el involucramiento de la población, con la previa consulta de las opiniones de diversos grupos sociales y con la aprobación del Presidente de la República, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

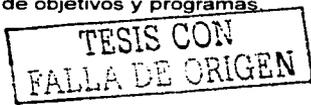
Por otra parte, de acuerdo con lo que dispone el artículo 5° de la Ley de Planeación, el Presidente de la República Mexicana, remitió este Plan al H. Congreso de la Unión para su examen y opinión, y para que, en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en las diversas circunstancias previstas por esa ley, el Poder Legislativo formulara, asimismo, las observaciones que estimó pertinentes.

Este Plan es producto de un amplio proceso de participación ciudadana que comenzó en el periodo de transición presidencial del año 2000 y culminó con la publicación de este documento. Durante el proceso los ciudadanos expresaron su visión acerca de los problemas prioritarios del país, así como sus expectativas para el desarrollo de México. Se organizaron reuniones con grupos de especialistas y con personas directamente involucradas en los temas respectivos, y se realizó una amplia consulta en todos los estados del país, mediante el correo directo, la red internet y las reuniones de participación ciudadana con los expertos clave para los temas que se debatieron.

También se consideró con gran detenimiento la influencia del entorno en la vida nacional. México se encuentra inmerso en un proceso de cambio profundo, enmarcado en cuatro grandes transiciones: **demográfica, económica, política y social**, que nos obligan a adecuar la acción del gobierno para aprovechar oportunidades y prever y evitar posibles efectos negativos.

Para hacer realidad el país que deseamos, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 atiende los retos que plantean estas transiciones. La situación a la que aspiramos en el futuro es definida en la visión de México en el año 2025, en la que se dibujan las características del país que buscamos alcanzar para que la población tenga una alta calidad de vida y se desarrolle en un ambiente sano, con igualdad de oportunidades para todos y con un estricto apego al Estado de derecho.

Lograr ese futuro no es tarea fácil. Sin embargo, el Ejecutivo federal establece su misión en función de ese futuro deseado, y define su aportación al país que desea construir en conjunto con la ciudadanía. Sabemos que no basta con encaminar los esfuerzos hacia esa visión, por lo que también se definen los principios que regirán el actuar de las secretarías y entidades de la administración pública federal y que asegurarán la rectitud en la implantación de objetivos y programas.



En este Plan se delinearán las políticas social, económica, interior y exterior, que establecen el marco que normará la acción de gobierno para el logro de la visión de México en el año 2025, así como los objetivos y estrategias derivados de esas políticas.

Por otra parte, se promoverán las acciones necesarias para contar con finanzas públicas sanas, toda vez que es la única forma responsable y sustentable de promover el desarrollo del país y la mejora en la calidad de vida de la población.

Para encaminar los esfuerzos de gobierno de manera eficaz hacia lo que estipula el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, se reorganizó la oficina de la Presidencia de la República y se establecieron tres comisiones: Desarrollo Social y Humano, Crecimiento con Calidad y Orden y Respeto, para que todas las áreas de la administración pública federal estén en la misma sintonía mediante objetivos comunes que permitan enfocar con precisión los esfuerzos gubernamentales y obtener buenos resultados en las acciones.

Todo lo anterior se resume en los objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. De manera muy general podemos decir que el área de desarrollo social y humano trabajará para mejorar los niveles de bienestar de la población y desarrollar sus capacidades, acrecentar la equidad e igualdad de oportunidades, fortalecer la cohesión y el capital sociales y ampliar la capacidad de respuesta gubernamental. El área de crecimiento con calidad buscará conducir responsablemente la marcha económica del país, elevar la competitividad de la economía, asegurar el desarrollo incluyente, promover el desarrollo regional equilibrado y crear las condiciones para un desarrollo sustentable. El área de orden y respeto buscará defender la soberanía y la seguridad nacionales, contribuir a que las relaciones políticas ocurran dentro de un marco de gobernabilidad democrática, construir una relación de colaboración entre los poderes de la Unión, avanzar hacia un auténtico federalismo, abatir la corrupción, gobernar con transparencia, garantizar la seguridad pública y una procuración de justicia adecuada.

El Plan establece como columna vertebral del desarrollo a la educación, por lo que habremos de impulsar una revolución educativa que nos permita elevar la competitividad del país en el entorno mundial, así como la capacidad de todos los mexicanos para tener acceso a mejores niveles de calidad de vida.

Con base en lo anterior, a continuación se presenta al pueblo de México el instrumento rector de las acciones del Ejecutivo federal para los próximos seis años, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

En el ámbito de la administración pública federal se establecerán espacios de colaboración y concertación intersecretarial para el análisis, seguimiento y evaluación de los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales. Los avances, logros y retrasos de los programas constituirán el informe de evaluación del Plan Nacional de Desarrollo, que se preparará anualmente.

Mediante el Sistema Nacional de Planeación Participativa se fortalecerán los vínculos de colaboración con los comités de planeación del desarrollo estatales y los comités de planeación municipales.

El Sistema Nacional de Planeación Participativa, contempla tres grandes procesos:

- * La planeación estratégica.
- * El seguimiento y control.
- * El mejoramiento organizacional, que apoyan la operación continua y eficaz de la administración pública federal.

El proceso de planeación estratégica del desarrollo se estructura en instrumentos y mecanismos de largo, mediano y corto plazos. A largo plazo se define un horizonte de planeación de 25 años, considerando una determinada perspectiva de país y de los sectores estratégicos para el desarrollo. Uno de los elementos para la preparación del Plan Nacional de Desarrollo fue la definición de una visión de México en el año 2025 que propone el rumbo a largo plazo que requiere el país.

La visión de largo plazo, denominada Visión de México en el año 2025, será analizada por un consejo emanado de la sociedad civil, cuya función será identificar oportunidades y proponer análisis, estudios y líneas de acción al Ejecutivo federal y a la sociedad civil. Es importante que este consejo esté en comunicación constante tanto con los poderes del Estado y los tres órdenes de gobierno, como con los miembros de la sociedad civil y el sector privado.

El Plan Nacional de Desarrollo constituye el instrumento base de la planeación del Ejecutivo federal con un horizonte de seis años (2001-2006), y presenta los principios de este gobierno y sus objetivos y estrategias. Es el instrumento rector de toda la acción del administración pública federal y es presentado para su análisis y discusión al H. Congreso de la Unión.

La importancia que la presente administración asigna a superar las desigualdades entre regiones ha llevado a establecer un sistema de planeación para el desarrollo regional y un nuevo marco de relaciones intergubernamentales en torno a este sistema. La planeación del desarrollo regional debe ser vista como un continuo de planeación y puesta en práctica de acciones, cuyo fundamento es el respeto de la libertad de cada región y entidad de controlar su propio destino en armonía con el resto del país; propiciar la interacción en sentido ascendente (desde los estados hacia la región y de ésta a la Federación) y en sentido descendente (de la Federación hacia la región). La sociedad civil organizada y el sector privado son actores fundamentales que deben incorporarse a este proceso de planeación del desarrollo regional.

Las mesorregiones son las unidades base del sistema de planeación para el desarrollo regional; se componen de varias entidades federativas que en forma práctica se integran para coordinar proyectos de gran envergadura con efectos que

trascienden los límites de dos o más entidades federativas. La definición de estas mesorregiones busca organizar el país para facilitar la planeación y la colaboración entre entidades y la Federación. Para este propósito, se han definido las siguientes cinco mesorregiones:

1. **Sur-Sureste:** Campeche, Yucatán, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Guerrero, Veracruz y Puebla;
2. **Centro-Occidente:** Jalisco, Michoacán, Colima, Aguascalientes, Nayarit, Zacatecas, San Luis Potosí, Guanajuato y Querétaro;
3. **Centro:** Distrito Federal, Querétaro, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Morelos, Estado de México;
4. **Noreste:** Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila, Chihuahua y Durango, y
5. **Noroeste:** Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa, Chihuahua y Durango.

Un estado con intereses en dos regiones puede participar en ambas, lo cual permite una articulación entre mesorregiones.

Para este gobierno es de vital importancia establecer mecanismos que le den la certidumbre de que los programas y proyectos están cumpliendo con las demandas de la sociedad y con los objetivos y metas que requiere el desarrollo del país. Se propone por ello construir una cultura de la información dentro de la administración pública para promover la seriedad y objetividad en la difusión de información sobre los resultados de la administración pública de la Nación; crear un sistema de capacitación y de adopción de las herramientas adecuadas para desarrollar funciones y procesos. Un gobierno bien informado e internamente comunicado está mejor preparado para detectar oportunidades y retos, lo que le permite actuar de manera eficaz y en coherencia con los objetivos y metas de sus programas.

La claridad en metas y objetivos, junto con la amplia disponibilidad de información tanto en el seno del propio gobierno como para la sociedad, permiten establecer una relación sistemática y transparente entre el gobierno y los ciudadanos para efectuar el seguimiento y la evaluación del desempeño de las entidades que conforman la administración pública y de sus funcionarios.

Para ello se creará un sistema de seguimiento y control, cuyo elemento central es el Sistema Nacional de Indicadores que mide el avance del Plan Nacional de Desarrollo en cada uno de sus objetivos y estrategias. Cada Secretaría y organismo descentralizado definirá sus objetivos, así como los indicadores que deberán mostrar el avance real en el cumplimiento de cada uno de ellos. El Sistema Nacional de Indicadores se convierte así en un elemento clave para que la acción del gobierno constantemente se evalúe y se corrija, aplicando las medidas pertinentes cuando el indicador señale una desviación del Plan.

Los programas de las entidades de la administración pública federal y las mediciones del Sistema Nacional de Indicadores deberán proporcionar los elementos

para analizar la estructura y los procesos de cada una de ellas e implantar un proceso de mejoramiento continuo, en el que la justificación de cada puesto y cada proceso debe reflejar su contribución al logro de los objetivos de su entidad.

Por otra parte, habrá un esfuerzo continuo para hacer que los procesos sean cada vez más eficaces y más pegados a las demandas de la sociedad. Parte importante de este esfuerzo de mejoramiento es el compromiso con la capacitación y la superación continua de los servidores públicos. Asimismo, se buscará que la modernización de procesos y mecanismos los haga cada vez más rápidos, eficientes y accesibles a la ciudadanía. Este esfuerzo incluye el uso de la tecnología de internet y las telecomunicaciones para lograr procesos que nos lleven a un componente electrónico de gobierno cada vez mayor. Con esta dinámica, el gobierno, por medio del Sistema Nacional de Planeación Participativa, podrá afrontar los retos, resolver rezagos y encaminar a México hacia el logro de su visión.

Las profundas transformaciones que se han dado en el país, en esta nueva etapa de democracia plena, así como las grandes transiciones que se viven en el mundo y en México, abren la puerta a nuevos caminos y oportunidades. El país se encuentra hoy en un momento privilegiado de la historia para decidir su futuro, para planear el México que se desea. Nuestras profundas raíces históricas y culturales nos dan un sentido de Nación; al mismo tiempo, el nuevo ánimo que el proceso de consolidación de la democracia imprime es el fundamento para trabajar en la construcción de un país más justo, más humano, más participativo, con más oportunidades para todos, con más opciones, con más caminos, con mayor tolerancia, más incluyente.

Planear lo que se quiere ser demanda como primer paso, imaginar, vislumbrar, decidir un proyecto de país. Pero esta visión del futuro México no puede estar aislada ni olvidar lo que hasta ahora se ha logrado como nación. Una sociedad sólo puede entenderse desde la perspectiva de su pasado, que siempre es una síntesis incompleta de sus aspiraciones.

La convicción de que el cambio por el que luchó la sociedad mexicana se nutre de lo mejor de cada uno de sus habitantes, de la fidelidad a la propia historia, obliga a valorar sin mezquindades todo lo avanzado, sin dejar por ello de reconocer que es imprescindible un giro definitivo en muchos aspectos de la vida nacional, para responder al anhelado cambio de los mexicanos de hoy.

Y no podría ser de otra manera: todo proceso de transformación implica una combinación compleja de continuidad e innovación. Requiere actuar con inteligencia y sensibilidad para saber qué debemos mantener y qué modificar. En el caudal de mutaciones siempre hay algo que preservar y también que desechar. Sería erróneo pensar que el cambio al que aspiramos los mexicanos implica ruptura, abandono y negación de lo que se ha logrado antes. Por el contrario, la oportunidad de cambio es ocasión para mejorar lo existente; el mejor camino para darle confianza y seguridad a México; la mejor manera de encarar nuestra responsabilidad histórica.

Por ello, con base en el fundamento legal a que obedece el Plan Nacional de Desarrollo, se presentó al pueblo de México el documento que describe el país que queremos construir, el futuro que buscamos hacer realidad y los esfuerzos que la administración pública federal en el periodo 2001-2006 se compromete a realizar para alcanzarlo, para mejorar la calidad de vida de mexicanas y mexicanos. Contiene los compromisos y los lineamientos del gobierno expresados en objetivos claros y estrategias concretas para lograrlo, pero también presenta una visión estratégica para el México del nuevo milenio, con un claro sentido de perspectiva histórica.

El Plan Nacional de Desarrollo pone ante la opinión de los ciudadanos lo que este gobierno se propone hacer junto con la sociedad, para que sea visto como un compendio en el que toda mexicana y mexicano pueden consultar lo que el gobierno planea hacer por ellos y con ellos. Para que los técnicos de la planeación y de la administración pública lo vean como instrumento básico que define criterios, prioridades y fundamentos de elaboración de las políticas públicas. Al mismo tiempo, para que los orientadores y líderes de opinión encuentren en él una presentación sistemática de los compromisos de gobierno.

Este marco integral de desarrollo que se presenta a la sociedad, permite pensar de manera más estratégica en las prioridades, políticas, programas, proyectos y reformas que debemos emprender para lograr los objetivos propuestos, pero sin que se conviertan en un marco rígido y limitante.

El Plan establece los objetivos que permitirán realizar los cambios medulares que este gobierno impulsará: cambios que consoliden el avance democrático, que abatan la inseguridad y cancelen la impunidad, que permitan abatir la pobreza y lograr una mayor igualdad social; una reforma educativa que asegure oportunidades de educación integral y de calidad para todos los mexicanos; cambios que garanticen el crecimiento con estabilidad en la economía, que tengan como premisa fundamental ser incluyentes y justos; cambios que aseguren la transparencia y la rendición de cuentas en la tarea del gobierno y que descentralicen las facultades y los recursos de la Federación.

Las estrategias contenidas en este Plan están encaminadas a facultar a los actores sociales y económicos para que participen de manera activa en las reformas que se promoverán. Considera como palancas de cambio en el país la educación, el empleo, la democratización de la economía y el federalismo y el desarrollo regional. Busca, mediante dichas estrategias, establecer alianzas y compromisos con los grupos sociales, económicos y políticos, así como con los gobiernos estatales y municipales del país para que la construcción de nuestro futuro sea una tarea compartida.

Éste no es un plan detallado, sino una etapa de un proceso que permite vertebrar las iniciativas ciudadanas, alcanzar objetivos concretos y encaminar al país hacia una visión de largo plazo. Por ello, este documento marca un rumbo, unos objetivos y unas estrategias claras, pero al mismo tiempo está abierto a las

adecuaciones que los nuevos acontecimientos demanden para el bienestar del país, que se plantearán en los programas sectoriales, regionales, especiales e institucionales y en los programas operativos anuales.

En el marco de un buen gobierno, de una política exterior proactiva y de la vigencia plena del Estado de derecho, este Plan Nacional incorpora la visión, la misión, los objetivos, las estrategias y los aspectos estructurales del desarrollo en el marco de las tres prioridades marcadas por los ciudadanos: desarrollo social y humano, crecimiento con calidad y orden y respeto.

El Plan Nacional de Desarrollo establece como condición fundamental un diálogo abierto y permanente con los ciudadanos, con las agrupaciones políticas y sociales, con los otros poderes y ámbitos de gobierno, y con la sociedad en general.

Aunque la fase de participación ciudadana para estructurar el Plan ha finalizado, el diálogo con la sociedad apenas comienza. Se establecerán mecanismos para que en el marco del Sistema Nacional de Planeación Participativa se realice el seguimiento del cumplimiento y la actualización del Plan, obligando al gobierno a permanecer atento a la opinión ciudadana.

Así pues, este Plan y la participación social que implicó constituyen una invitación a fortalecer el papel de los ciudadanos en la conducción del país, quienes al recibir información y encontrar espacios para la expresión, puedan conocer y evaluar los compromisos que los funcionarios establecen con la sociedad, con lo que tendrán una nueva forma de relacionarse con su gobierno: más responsable, más crítica, más participativa, más comprometida.

La construcción de un proyecto de futuro común requiere la participación de todos, por lo que el Plan es, también, una invitación a las agrupaciones políticas, a las organizaciones de la sociedad, a los productores del campo, a los profesores, obreros, empresarios, intelectuales, ciudadanas y ciudadanos en general a que, de manera unida, luchemos en un solo frente para construir un mejor país.

La visión del México al que aspiramos

La visión del México al que aspiramos en el año 2025 puede sintetizarse así: México será una nación plenamente democrática con alta calidad de vida que habrá logrado reducir los desequilibrios sociales extremos y que ofrecerá a sus ciudadanos oportunidades de desarrollo humano integral y convivencia basadas en el respeto a la legalidad y en el ejercicio real de los derechos humanos. Será una nación dinámica, con liderazgo en el entorno mundial, con un crecimiento estable y competitivo y con un desarrollo incluyente y en equilibrio con el medio ambiente. Será una nación orgullosamente sustentada en sus raíces, pluriétnica y multicultural, con un profundo sentido de unidad nacional.

Al concluir el primer cuarto del siglo XXI los mexicanos habrán construido una democracia sólida y logrado reducir las inequidades sociales, políticas y económicas, con lo cual todos tendrán acceso a una mejor calidad de vida. Estas condiciones permitirán construir y recrear formas de organización colectiva que mantendrán la cohesión social sobre la base de una alta participación de diversos grupos de la sociedad y de un sólido sentido de compromiso social de sus autoridades.

La sociedad estará integrada en su mayor parte por individuos con sólidas capacidades para construir su propio bienestar; contarán con el apoyo de políticas públicas eficaces para complementar sus esfuerzos individuales, y estarán protegidos de riesgos que atenten contra sus posibilidades de progreso. En virtud de su eficacia, su calidad y su transparencia en el uso de los recursos públicos, las políticas públicas tendrán un alto grado de aceptación y confianza entre la población.

El país contará con una economía dinámica y competitiva basada en políticas económicas que propicien un crecimiento económico estable, continuo, tecnológicamente innovador y en armonía con el medio ambiente. Este crecimiento hará posible la inclusión del conjunto de la población en actividades económicas que le permitirán ganarse la vida con dignidad y tener acceso a niveles crecientes de poder adquisitivo.

La convivencia en el país se sustentará en un sólido Estado de derecho. El respeto a los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, las leyes y los tratados internacionales serán guía permanente en la acción del gobierno. Autoridades y ciudadanos se conducirán, por igual con apego a la legalidad. Ante la inobservancia del marco normativo habrá acceso amplio y expedito a la procuración y administración de justicia. La actuación de los gobiernos se sujetará estrictamente a la voluntad popular, expresada en instituciones modernas que garantizarán el ejercicio continuo de la democracia.

En el contexto internacional, nuestro país estará abierto a los intercambios económicos, sociales, culturales y políticos. Asimismo, México reivindicará con orgullo sus raíces históricas, la diversidad étnica de su sociedad, su soberanía nacional, su inamovible vocación por la paz y el respeto al orden jurídico internacional, al tiempo que fomentará y apoyará una cultura de la innovación. El desarrollo de la unidad nacional se asentará en la construcción de instituciones que respeten la multiculturalidad y normen con equidad los derechos y las obligaciones de los distintos grupos que conforman la sociedad mexicana, sin atentar contra la integridad de la nación ni de los valores que sustentan su identidad.

México aspira a ser uno de los países líderes en la promoción de un desarrollo integral que llegue a toda la población.

La misión del Poder Ejecutivo Federal.

La misión del Poder Ejecutivo Federal 2000-2006 es conducir responsablemente, de manera democrática y participativa, el proceso de transición del país hacia una sociedad más justa y humana y una economía más competitiva e incluyente, consolidando el cambio en un nuevo marco institucional y estableciendo la plena vigencia del Estado de derecho.

Para lograrlo habremos de:

- Contar con una política de finanzas públicas sanas, que nos permitan apoyar las acciones que encaminen al país hacia el desarrollo que se requiere.
- Ser un buen gobierno, mediante la implantación de prácticas y procesos que garanticen la concreción de los resultados del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.
- Tener un gobierno inteligente, eficaz, efectivo, que haga más y cueste menos.
- Establecer al desarrollo humano como eje rector de su acción, para diseñar e instrumentar políticas públicas que den lugar a un desarrollo económico dinámico, incluyente y en armonía con la naturaleza.
- Crear las condiciones políticas, económicas y sociales que promuevan los procesos de desarrollo nacional.
- Establecer una nueva cultura de gobierno basada en el humanismo, la equidad, el cambio, el desarrollo incluyente, la sustentabilidad, la competitividad, el desarrollo regional, el Estado de derecho, la gobernabilidad democrática, el federalismo, la transparencia y la rendición de cuentas.
- Consolidar la transición a una democracia plena.
- Garantizar la vigencia del Estado de derecho.
- Insertar a México en la competencia internacional, equilibrando los beneficios y costos de la globalización.
- Dar seguridad personal al ciudadano y a su familia.
- Eliminar las restricciones legales y estructurales de la economía para desatar un proceso creativo que impulse el desarrollo económico del país en forma sostenida y sustentable.
- Innovar en todos los planos de la vida nacional: científico, jurídico, económico, social, educativo, administrativo, etcétera.
- Llevar a cabo una revolución educativa que permita el desarrollo del país y una alta calidad de vida para toda la población.
- Sentar las bases, irreversibles, de un nuevo modo de comportamiento y cultura política basado en una ética pública.

El Plan Nacional de Desarrollo es, también, el marco en el que se definirán los programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales. Tanto el Plan como los programas específicos permearán en los programas operativos anuales, por lo que el esfuerzo de lograr la visión del México al que aspiramos en el año 2025 será apoyado por la administración pública federal de acuerdo con el marco establecido en la misión.

Principios que sustentan el Ejecutivo Federal.

El desarrollo de las funciones de la presente administración, contenidas en este Plan Nacional de Desarrollo, se apoya en tres postulados fundamentales:

- Humanismo
- Equidad
- Cambio

En cuatro criterios centrales para el desarrollo de la nación:

- Inclusión
- Sustentabilidad
- Competitividad
- Desarrollo regional

En cinco normas básicas de acción gubernamental:

- Apego a la legalidad
- Gobernabilidad democrática
- Federalismo
- Transparencia
- Rendición de cuentas

En conjunto, estos principios guiarán los proyectos, los programas y las acciones de la administración pública federal.

Creación de nuevas comisiones.

Con fundamento en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 8°, que faculta al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para constituir unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación, mediante acuerdo presidencial del 1 de diciembre de 2000 se creó la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República, que contempla entre otras unidades administrativas, la Comisión para el Desarrollo Social y Humano, la Comisión para el Crecimiento con Calidad y la Comisión de Orden y Respeto, con funciones de planeación, coordinación, colaboración, apoyo y promoción.

Con esta nueva estructura de la administración pública se busca que el diseño y la instrumentación de las políticas públicas del Ejecutivo federal tengan una perspectiva integral que refleje la coherencia y coordinación interinstitucional, que evite la duplicidad de funciones, haga un uso más eficaz de los recursos e incremente la efectividad de los resultados.

Esta nueva forma de operar tiene como objetivos:

- Incrementar el impacto de las políticas públicas estableciendo mecanismos de coordinación de acciones y trabajo interentidades en temas prioritarios para el desarrollo de la nación.
- Promover la consistencia entre las políticas y los programas de las distintas dependencias, a fin de que las acciones de las entidades de la administración pública federal sean sinérgicas y se eviten duplicidades.
- Definir las prioridades, visiones, metas y estrategias de las secretarías y organismos de cada Comisión. La mejor forma de concentrar esfuerzos es saber con exactitud cuál es el resultado que debemos alcanzar, cuáles los instrumentos y cuál el tiempo para lograrlo.
- Establecer procesos de evaluación de las acciones de gobierno que ajusten su labor a las necesidades de la sociedad.
- Diseñar nuevas formas de atención a las necesidades sociales integrando capacidades, recursos y experiencias de cada entidad.

El propósito es lograr que todas las entidades del gobierno estén en la misma frecuencia; que la fuerza del equipo radique en tener objetivos comunes; que el trabajo vaya en la misma dirección con base en desafíos claramente definidos y compartidos; que al concentrar los esfuerzos se logren mejores resultados.

El trabajo de las tres comisiones se fundamenta en la transformación del gobierno en una institución más eficaz en la cual confíen los ciudadanos. Para ello, es necesario contar con un gobierno que escuche y dé respuesta a las inquietudes de los ciudadanos. Cada servidor público buscará lograr un gobierno transparente, honesto, participativo y eficaz, que trabaje mejor, cueste menos y proporcione mayores beneficios a la sociedad.

Comisión para el Desarrollo Social y Humano.

El Ejecutivo federal, por medio de la Comisión para el Desarrollo Social y Humano y de las secretarías y organismos que la integran, se propone conducir responsablemente las políticas sociales del país y hacer del desarrollo social y humano el eje de la política del gobierno. El diseño de sus políticas está regido por los principios de inclusión de la diversidad social y de respeto a la pluralidad cultural, así como por el estímulo a prácticas participativas ante los retos y en la solución de los problemas sociales del país.

Las líneas que definen el diseño y la instrumentación de las políticas tienen un fin integrador, por medio del cual se pretende dar un nuevo perfil a las instituciones del Estado, capaz de estimular la creatividad y de propiciar efectos multiplicadores que hagan más eficaces los resultados de su acción. También se dirigen a fomentar la cultura de la corresponsabilidad entre ciudadanos y funcionarios públicos.

Con el fin de dar coherencia a las tareas de gobierno en materia social, la Comisión para el Desarrollo Social y Humano establece la emancipación individual y colectiva de los mexicanos como su misión específica y se compromete con la sociedad mexicana a: incrementar la calidad de vida de los mexicanos mediante

estrategias que aseguren la satisfacción de sus necesidades básicas, reduzcan las desigualdades extremas y las inequidades de género y de todo tipo, y desarrollen su capacidad e iniciativa. Promover la unidad y solidaridad de los mexicanos, al aumentar y reforzar el capital y la cohesión sociales e inculcar el respeto y cuidado del medio ambiente. Asegurar la capacidad de respuesta del gobierno y desarrollar la confianza de los ciudadanos en sus instituciones.

Comisión para el Crecimiento con Calidad

Creer con calidad ha sido uno de los mandatos reiterados por la población para la administración federal 2000-2006. Por esta razón, el Plan Nacional de Desarrollo ha adoptado el crecimiento con calidad, junto con el desarrollo social y humano y con el orden y respeto como las tres prioridades en torno de las cuales se organizarán los aspectos estructurales del desarrollo de México. También por ello, el Ejecutivo federal ha creado la Comisión para el Crecimiento con Calidad con el propósito de coordinar las acciones del gobierno en su conjunto, en cumplimiento de una de sus misiones centrales.

La Comisión para el Crecimiento con Calidad ha adoptado cuatro premisas: primera, no puede haber justicia social sin una economía sólida; segunda, la estabilidad política es inseparable de la estabilidad económica; tercera, la seguridad, la justicia y la protección de los derechos individuales y económicos son precondiciones del desarrollo económico; cuarta, los derechos humanos son inseparables del crecimiento con calidad, pero también del desarrollo social y humano y del propio orden y respeto.

Es decir, una función central de la administración consiste en la concreción de una perspectiva integral para las políticas del Ejecutivo federal. La consecución de ello se plasmará en la presentación de, metas, estrategias y prioridades comunes que se establecen en este Plan.

El programa de crecimiento con calidad es ortodoxo en la búsqueda de la estabilidad y el crecimiento, pero heterodoxo en la búsqueda de la equidad; es decir, es socialmente solidario y comprometido. Se ratifica el compromiso con las variables fundamentales de la economía, pero se asume como premisa fundamental que para el buen funcionamiento de la economía, deben también estar en orden las variables fundamentales de una sociedad justa y humana.

Las entidades que integran la Comisión para el Crecimiento con Calidad tienen como misión central asegurar la conducción responsable de la economía, incrementar y ampliar la competitividad del país y promover un crecimiento estable, dinámico, incluyente, sostenido y sustentable.

Los compromisos de la Comisión para el periodo 2001-2006 son:

•Crecimiento para crear los empleos que demandarán los millones de jóvenes que se incorporarán al mercado de trabajo los próximos años.

- Crecimiento que permita abatir la pobreza y abrir espacios a los emprendedores.
- Crecimiento con estabilidad que permita planear sin sobresaltos, invertir con menores riesgos y tomar decisiones con mayor certidumbre.
- Crecimiento con baja inflación que contribuya a la recuperación de los salarios reales, la reducción de las tasas de interés y la expansión del crédito.
- Crecimiento que dé oportunidades a todos y en el que la disponibilidad de instrumentos para participar en la economía no sea privilegio de unos cuantos.
- Crecimiento para promover la democratización de los mercados. Una fuerte expansión de la ciudadanía económica y el incremento de oportunidades para participar en la economía formal.
- Crecimiento para conservar y acrecentar el capital natural de nuestra nación.
- Crecimiento para que las empresas públicas del Estado fortalezcan y no limiten la competitividad de las empresas mexicanas.
- Crecimiento para promover un desarrollo regional equilibrado, mejorando la infraestructura y estimulando la generación de empleos en las comunidades más rezagadas del país.

Comisión de Orden y Respeto

La Comisión de Orden y Respeto, y las secretarías y organismos que la integran, privilegia un enfoque político y social de conjunto y de largo plazo en la atención de los retos y la solución de problemas nacionales en materia de seguridad nacional, defensa de la soberanía, preservación del Estado de derecho, gobernabilidad democrática, seguridad pública, procuración de justicia y desempeño gubernamental honesto.

El cambio democrático y la innovación gubernamental que impulsa la Presidencia de la República, incorpora la figura de la Comisión de Orden y Respeto como nuevo elemento transversal e integral que dará lugar a una visión de mayor riqueza que la resultante de aquellas de naturaleza fragmentaria de cada dependencia, para privilegiar un enfoque político y social estratégico, de conjunto y de largo plazo.

El objetivo de la Comisión es garantizar la coordinación interinstitucional y promover mayores grados de congruencia en la acción que decidan emprender los tres órdenes de gobierno; armonizar criterios de planeación, eficacia, suficiencia conjunta, colaboración, apoyo y promoción, y facilitar el proceso de toma de decisiones, así como de lograr coherencia y cohesión tanto en las acciones como en el desempeño gubernamental.

En los temas de seguridad nacional participan la Secretaría de Gobernación y las dependencias que integran la Comisión de Orden y Respeto, de acuerdo con sus atribuciones. En el combate a la delincuencia organizada intervienen en el mismo gabinete la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como la Secretaría de Relaciones Exteriores, en el ámbito de sus respectivas competencias, con el fin de contar con una visión integral en el enfoque de las políticas públicas.

Entre las tareas que competen a la Comisión destacan los temas referentes a la defensa de la soberanía, de la independencia y de la integridad territorial de la nación; la seguridad nacional como protección, previsión y promoción del interés público; la participación ciudadana; la garantía de proporcionar información para transparentar las tareas de gobierno; la protección civil; la reforma integral del sistema de seguridad pública y de justicia; el diseño de mecanismos ágiles y eficaces para la prevención y el combate institucional al delito, al tráfico ilícito de drogas, a la delincuencia organizada, a la corrupción y a la impunidad; la mejora de las instancias de procuración de justicia; la reestructuración integral del sistema penitenciario; la protección a las víctimas del delito; así como asegurar la eficacia de la administración pública y la honestidad de los servidores públicos.

Entre las tareas de la Secretaría de Gobernación destacan las relativas a la seguridad nacional, entendida como la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano; la gobernabilidad democrática; la reforma democrática del Estado; el fortalecimiento de las instituciones de gobierno; el federalismo y las relaciones intergubernamentales; la participación ciudadana; la ampliación del ejercicio y el respeto de los derechos y libertades ciudadanas; el impulso de la cultura política democrática; la libre circulación de información; la libertad de cultos; el control migratorio; la protección civil; los derechos humanos, y el fortalecimiento del sistema de partidos.

La Comisión de Orden y Respeto da a la Presidencia de la República asesoría, agiliza el proceso de toma de decisiones por parte de las instancias ejecutivas facultadas legalmente para ello, evalúa y da seguimiento a las acciones emprendidas y establece mecanismos de coordinación permanentes para asegurar la conducción y confluencia de todos los esfuerzos institucionales por alcanzar y cumplir satisfactoriamente los objetivos y las estrategias de gobierno. Con esta importante encomienda, la Comisión de Orden y Respeto fungirá como un instrumento que contribuya a facilitar y promover un gobierno democrático eficaz y de calidad.

Los miembros de la Comisión de Orden y Respeto definen así su compromiso específico:

- Fortalecer la soberanía y velar por el interés y seguridad nacionales, mediante una estrategia que integre conocimiento, eficacia, experiencia y capacidad de coordinación entre las entidades públicas de la administración pública federal.
- Garantizar y preservar el orden e interés públicos, la justicia, la protección de la población y el respeto a los derechos y libertades ciudadanas, en el marco de una nueva gobernabilidad democrática, una nueva arquitectura de gobiernos federal, estatales y municipales que resulte en un auténtico federalismo, una administración pública federal honesta y eficaz, como fundamentos del desarrollo con seguridad, paz y tranquilidad de México.

Seguridad Pública

La inseguridad pública es una de las mayores preocupaciones de la ciudadanía y del nuevo gobierno. Ésta se ha caracterizado por el incremento de una delincuencia cada vez más violenta y organizada que crea un clima de incertidumbre y de desconfianza entre la población, y da lugar a un proceso de descomposición de las instituciones públicas y de la convivencia social.

La tendencia delictiva decrece de 14.6 delitos por cada 1000 habitantes denunciados en 1998 a 13.7, cifra todavía alta, con la que inicia la presente administración. La falta de confianza de la ciudadanía en las instituciones hace que no sean denunciados muchos otros delitos.

Diversos factores han contribuido a este estado de cosas: una gran corrupción; corporaciones penetradas por la delincuencia; inobservancia de la ley; leyes obsoletas; falta de equidad en la administración de la justicia; evasión de la justicia e impunidad; un número de policías por debajo del estándar internacional y escasa capacitación de los mismos, así como una mayor beligerancia y acción de la delincuencia organizada y del tráfico ilícito de drogas.

La corrupción y el abuso de poder han proliferado dentro de los cuerpos policíacos, al amparo de débiles programas de inspección y supervisión de elementos policíacos; de un rezago legal para sancionar, de manera ejemplar, a aquellos servidores públicos infractores o negligentes; de la ausencia de organismos que promuevan la organización y la participación ciudadana en labores de prevención del delito y de faltas administrativas, así como de la falta de atención adecuada a quejas, recomendaciones y denuncias. Por otra parte, el sistema penitenciario, lejos de funcionar como un conjunto de centros de readaptación social, ha degenerado en verdaderos centros de reclusión en donde imperan la sobrepoblación, la corrupción y la falta de recursos suficientes y de personal calificado.

Objetivo rector.

"Garantizar la seguridad pública para la tranquilidad ciudadana".

Salvaguardar la seguridad pública es la responsabilidad primaria y esencial del Estado. Proteger y garantizar la libertad, la integridad física y el patrimonio de la población son las bases para un desarrollo sólido en lo económico, político y social para tener certidumbre, confianza, orden y estabilidad. El efecto de la lucha contra la delincuencia será medible por el número de delitos cometidos y denunciados. Es fundamental promover la cultura de la denuncia por parte de las víctimas de los delitos. Adicionalmente se llevarán a cabo encuestas públicas relativas a la percepción que sobre la seguridad tenga la ciudadanía.

Estrategias

a).Prevenir el delito para garantizar la seguridad ciudadana.

Establecer mecanismos de reclutamiento, selección, capacitación, profesionalización, inspección y supervisión del desempeño policial, así como instrumentar el servicio civil de carrera que permita contar con una policía honesta, con vocación de servicio, eficiente y respetuosa de los derechos humanos, dotándola de equipo, tecnología, armamento e instalaciones que le permitan actuar de manera anticipada a la comisión del delito, modernizando, asimismo, los esquemas estratégicos, tácticos y operativos, a fin de reducir los índices de delitos y mejorar el servicio de seguridad pública.

b).Lograr la reforma integral del sistema de seguridad pública.

Reformar el sistema de seguridad pública mediante un conjunto de cambios estructurales, entre los que se encuentran: la adecuación del marco jurídico; la puesta en marcha del servicio civil de carrera; la capacitación y profesionalización de los elementos policiales; la mejora de los salarios y las prestaciones; el combate a fondo de la corrupción y la impunidad; la dotación de un mejor equipo, armamento, vehículos e infraestructura; la incorporación de tecnología de punta; el desarrollo de sistemas de información de calidad; la renovación de los sistemas operativos; el establecimiento de mecanismos de control, evaluación y medición de resultados; el impulso a la participación ciudadana; el respeto a los derechos humanos; el cumplir y hacer cumplir las leyes y los reglamentos de buen gobierno, así como la aplicación del programa integral de readaptación social.

c).Combatir la corrupción, depurar y dignificar los cuerpos policiales.

Establecer mecanismos de selección y control más rigurosos en el reclutamiento y contratación del personal operativo, diseñar y operar programas de supervisión, evaluación y seguimiento del desempeño policial, así como mejorar las condiciones salariales y las prestaciones sociales de dicho personal.

d).Restructurar integralmente el sistema penitenciario.

Reformar los ordenamientos jurídicos que permitan la renovación del sistema penitenciario mexicano y reestructurarlo de forma integral, entendiendo por integral el cambio del viejo paradigma que ha puesto en evidencia el fracaso de la readaptación y reinserción social de los internos y de quienes ya cumplieron su sentencia. Con esta nueva visión es necesario cambiar la concepción de los centros de reclusión para convertirlos en centros de trabajo, educación y deporte, combatir la corrupción en todas sus formas y mejorar las instalaciones.

e).Promover la participación y organización ciudadanas en la prevención de delitos y faltas administrativas.

Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana en actividades de prevención de conductas delictivas, mediante la coordinación de esfuerzos con las instancias policiales poniendo especial cuidado en que no se deterioren los espacios de convivencia social y en que se respeten los derechos que por ley le corresponden

a los demás. Promover la denuncia de todo tipo de conducta ilícita y antisocial cometida por un servidor público o por cualquier integrante de la comunidad.

Procuración de Justicia

Desde mediados de los años ochenta y durante la década de los noventa la sociedad mexicana enfrentó dos graves problemas: por un lado el crecimiento de las actividades delictivas relativas al fuero federal, y por el otro la ineficacia en la procuración de justicia, en el ámbito federal en particular. El crecimiento de la incidencia delictiva federal tuvo tres características básicas: una constante y compleja actuación de la delincuencia organizada, especialmente la relativa a delitos contra la salud, el robo de vehículos y operaciones con recursos de procedencia ilícita; un incremento de la violencia asociada con conductas ilícitas y, finalmente, actos de corrupción en las instituciones de procuración de justicia y policiales. La ineficacia en la procuración de justicia se manifestó en impunidad, corrupción, inconsistencia jurídica ante las instancias judiciales nacionales y tribunales internacionales (especialmente en casos destacados), inestabilidad laboral del personal, parcial incumplimiento de funciones y múltiples conductas ilegales, algunas de ellas atentatorias de los derechos humanos.

De forma paralela a esta situación, se ha producido un desequilibrio entre las funciones, el presupuesto y el personal que tiene asignados la institución del Ministerio Público de la Federación. Un ejemplo claro de este desequilibrio es el hecho de que dos terceras partes del presupuesto de las áreas sustantivas de la Procuraduría General de la República se destinan a la persecución de los delitos contra la salud, no obstante que durante los últimos seis años (1995-2000) la incidencia de este tipo de delitos representó apenas 30% del total de averiguaciones previas. Estos datos muestran que las actividades de la Procuraduría General de la República deben ser reorientadas y que sus acciones no deben reducirse a perseguir delitos contra la salud. Los delitos del fuero federal, aunque reducidos en comparación con los ocurridos en el ámbito del fuero común (representan cerca de 5% del total de delitos registrados en el país), representan un grave desafío para la seguridad pública, situación que se refleja en la percepción que la ciudadanía tiene sobre la procuración de justicia. De ahí que, aun cuando el número de averiguaciones previas iniciadas aumentó sólo 14%, al pasar de 61214 en 1995 a 71505 en 2000, la opinión ciudadana considera que el aumento es mucho mayor. Esta situación se explica en parte por la existencia de la llamada "cifra negra del delito", es decir por el número de delitos que se cometen pero que no son denunciados ante las autoridades del fuero común o federal y por lo tanto permanecen fuera de los registros estadísticos oficiales. Se explica también por el gran número de delitos del fuero común que se cometen y que el ciudadano, como víctima, no distingue entre ámbitos de competencia, sino que simplemente registra los daños ocurridos a su persona o sus bienes, atribuyéndole la impunidad a las instituciones ministeriales y policiales indistintamente. La demanda ciudadana de justicia y de seguridad es una tarea que debe ser por lo tanto compartida por los tres órdenes de gobierno y la ciudadanía.

En lo que respecta a la Procuraduría General de la República, hay varias limitantes que le impiden cumplir con eficacia las funciones y responsabilidades que establece la ley. Una de éstas es la disminución del personal en áreas sustantivas. Considérese por ejemplo que en 1995 había 1724 agentes del Ministerio Público y 4414 agentes de la Policía Judicial, y en 2000 el número disminuyó a 1620 y 3180, respectivamente. En el área de Servicios Periciales, sin embargo, la situación fue inversa: de 294 peritos existentes en 1995, su número se incrementó a 524 durante 2000.

Debido a que es uno de los puntos terminales de los procesos de la institución, se deben aplicar los programas necesarios para elevar la eficacia acusatoria del Ministerio Público de la Federación, así como la de sus auxiliares (Policía Judicial y peritos), pues en el periodo mencionado, sólo se logró sentencia condenatoria en 28 de cada 100 consignaciones ante juzgados de Primera Instancia; simultáneamente se deben emprender políticas de refuerzo en la vigilancia de la constitucionalidad y legalidad, la defensa de los intereses patrimoniales y jurídicos de la Federación, el cumplimiento de leyes y tratados internacionales y las demás funciones del Ministerio Público de la Federación.

Una de las políticas a emprender es la renovación e innovación institucional controlada partir del análisis interdisciplinario de las relaciones entre marco legal, funciones orgánicas, necesidades de la gestión y operación, modelos de administración y organización eficaz, condiciones laborales, experiencias internacionales exitosas, demanda ciudadana y características y modalidades de la delincuencia contemporánea.

Así, algunos lineamientos de la nueva administración serán: orientación adecuada hacia la responsabilidad profesional en el cargo y en la atención a los demandantes de procuración de justicia; cooperación como norma de trabajo; transparencia de los procesos de decisión y planeación; la evaluación sistemática como medio de asegurar la calidad y eficacia en la toma de decisiones, así como en los procesos, investigaciones y operaciones; control para el cumplimiento de metas y relación coordinada con otras instituciones. No se tolerarán la corrupción, la ineficacia, la incapacidad, la desorganización ni la impunidad.

Objetivo rector

"Garantizar una procuración de justicia pronta, expedita, apegada a derecho y de respeto a los derechos humanos".

Con el cumplimiento real de las funciones y la organización eficiente de la institución del Ministerio Público de la Federación, bajo un nuevo modelo de administración pública, elevada eficacia jurídica y el uso pertinente de la investigación científica aplicada a las formas tradicionales y más recientes de actividades ilícitas, se garantizará una procuración de justicia de calidad para todos los mexicanos.

Estrategias

a). Actualizar la institución del Ministerio Público de la Federación a fin de lograr una procuración de justicia pronta, expedita, apegada a derecho y de respeto a los derechos humanos.

Diseñar y administrar un modelo de procuración de justicia federal que corresponda plenamente a las exigencias de eficacia y certeza jurídica, profesionalidad en el servicio, calidad en los procesos, plena legalidad en las operaciones y la investigación científica de los delitos, con notable disminución de las disfunciones institucionales y total respeto a los derechos humanos. Por ello es importante, para la actual administración de la Procuraduría, la atención íntegra a las quejas enviadas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Rediseñar los procesos, procedimientos y operaciones de la Procuraduría, mediante programas y herramientas de planeación, control y evaluación, con la finalidad de elevar los índices de efectividad y disminuir los de impunidad y garantizar la solvencia jurídica y procedimental. Asegurar el logro de los objetivos institucionales mediante el compromiso profesional de los agentes de la Policía Judicial, los peritos y el personal administrativo de la institución. Para cumplir con estas metas es necesaria la pronta atención a las víctimas y ofendidos de delitos, el cumplimiento y abatimiento en el rezago de mandamientos, los cuales son variables evaluatorias de importancia, junto con las relativas a las fases y el número de averiguaciones previas iniciadas y consignadas.

Replantear y explicitar normas, estrategias y dinámicas de coordinación intra e interinstitucional para el óptimo desempeño en el cumplimiento de las funciones de la Procuraduría, evitando la duplicidad de funciones y costos financieros y humanos, la improvisación, los malos entendidos en la atribución de funciones y de mando, el aislamiento y la desconexión con otras instituciones de seguridad y procuración de justicia. Consecuentemente se aplicarán procedimientos, normas y estándares para la certificación de algunos procesos administrativos.

b). Combatir los delitos del ámbito federal, en especial el tráfico ilícito de drogas y los relativos a la delincuencia organizada.

Es prioritario aplicar acciones especializadas para investigar, perseguir y consignar eficazmente los delitos del ámbito federal con altos estándares de prueba y efectividad consignatoria, basados en el desarrollo de estrategias de obtención, procesamiento y análisis e intercambio nacional e internacional de información para la toma de decisiones ministeriales y policiales. Los delitos que se realizan utilizando modernas tecnologías de comunicación, informáticas, financieras, empresariales, bursátiles y mediante redes internacionales, serán investigados y perseguidos con ésas y mejores tecnologías. El perfil de desempeño de los agentes de la Policía Judicial se transformará también a partir de las nuevas condiciones jurídicas y de organización que se crearán para que su función de auxilio a la procuración de justicia federal sea la más pertinente, efectiva y profesional. Asimismo el servicio pericial será reforzado para que su trabajo apunte con fehacientes elementos de prueba, científicamente validados, la toma de decisiones de las autoridades

ministeriales, tal como lo demanda la opinión pública y como lo requiere el modelo de procuración de justicia de la nueva Administración Pública Federal .

La información es un factor estratégico para evaluar el desempeño institucional, asegurar el cumplimiento de objetivos y funciones y constatar la calidad del servicio público. Con ese propósito se establecerá un sistema de información estratégica que integre los sistemas que, de manera aislada, existen en la institución para el almacenamiento y análisis estadístico y criminológico de las variables contenidas en las averiguaciones previas, para garantizar el flujo de información de las actuaciones ministeriales, policiales y periciales. Lo anterior servirá como insumo para la elaboración y ejecución del Programa Nacional de Procuración de Justicia y el Programa Nacional para el Control de las Drogas, entre otros proyectos tendientes a integrar los esfuerzos que realizan instituciones públicas para coadyuvar en la procuración de justicia por medio de instancias como la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, entre otras. La información también será un insumo valioso para agilizar la integración de otras investigaciones y procedimientos ministeriales; la información sobre el que hacer de la institución será un elemento para la rendición de cuentas y medio efectivo para lograr la transparencia institucional ante los ciudadanos.

c).Depurar, desarrollar y dignificar a los responsables de la procuración de justicia.

Se enriquecerá y especializará el capital humano del personal de la Procuraduría con la adquisición y certificación de nuevas técnicas para el pensamiento analítico, metodologías de análisis, lógica jurídica (ministerial y judicial), capacidades para el trabajo en equipos dinámicos, aplicación de mapas mentales en la integración de la información, técnicas de entrevista y lenguaje no verbal, uso profesional de la fuerza, entre otras, además de los contenidos de derecho constitucional y penal, criminología, criminalística, habilitación física e instrumental en tecnologías de armamento, comunicaciones e informática. Los agentes de esta representación social adscritos ante los juzgados de primera y segunda instancias recibirán un curso especial para asegurar sus conocimientos y desempeño contra la impunidad. Así, en las acciones tendientes a la modernización institucional y el servicio público de alta calidad se contempla también la reestructuración organizacional de unidades administrativas de la institución.

La política anticorrupción se aplicará en todos los ámbitos de la procuración de justicia federal mediante un programa de amplio espectro y estrategias novedosas y flexibles, cuyo objetivo central es abatir sustancialmente las causas y circunstancias materiales y de ética profesional que promueven las conductas deshonestas, tanto en la relación que se tiene con los agraviados o denunciantes de delitos como en la cobertura oportuna de los requerimientos financieros y de infraestructura operativa y económica, y en el sustancial mejoramiento de las prestaciones y salarios de los servidores públicos de la institución. La vigilancia especial de las áreas de más alto riesgo será otro lineamiento de prevención de la corrupción institucional, entre otras acciones.

d). Incrementar la confianza de los ciudadanos en la procuración de justicia federal.

Se emprenderá un esfuerzo nacional para integrar recursos, instituciones públicas y privadas, comités vecinales, organizaciones y asociaciones civiles o empresariales que conformen la pluralidad de canales para la participación ciudadana en la construcción de una gran política nacional de prevención de delitos y conductas violentas que busque inhibir los factores de riesgo e incremente los factores de protección; asimismo, se propondrán criterios e indicadores relativos a desarrollo social, salud, migración, educación y violencia, entre otros, para identificar tendencias predictivas en regiones, zonas, ciudades y comunidades del país.

Los trabajos en materia criminológica y victimológica tendrán el sustento estadístico que proporcione la Primera Encuesta Nacional sobre Victimización, así como otro tipo de instrumentos científicos y metodológicos.

La información generada por este tipo de instrumentos tendrá beneficios inmediatos, entre ellos:

- 1). La ciudadanía conocerá la cifra real de la actividad delictiva en el ámbito nacional.
- 2). Las procuradurías contarán con datos confiables sobre la actividad delictiva de su competencia.
- 3). Los criterios para la asignación de recursos y acciones institucionales para la prevención de los delitos y las conductas violentas estarán sustentados en una amplia base de datos por región, estado y ciudad.

Este último beneficio, sin duda alguna, será mejor aprovechado por una instancia especializada en la investigación, el análisis y la propuesta integrales en materia de seguridad y problemas asociados a la incidencia delictiva y victimal.

Simultáneamente se requiere, con la concurrencia de gobierno y ciudadanos, el desarrollo de actividades de Educación y comunicación para fomentar los valores de la tolerancia, la legalidad, el diálogo, la dignidad humana, la convivencia, la responsabilidad ciudadana, la libertad y el civismo proactivo, elementos todos, indispensables para construir una cultura de orden y respeto entre los mexicanos.

Compromisos con México

El 2 de julio de 2000, por mandato de la mayoría de los mexicanos, comenzó una nueva etapa en la historia de México. Ahora se ve el futuro con gran esperanza, pero con la firme convicción de impulsar un cambio con fidelidad a nuestra herencia histórica.

Las sociedades sólo pueden entenderse y transformarse desde la perspectiva de su pasado. Esta administración reconoce en nuestra historia un legado irrenunciable para la edificación de un México diferente.

La defensa de la soberanía, el carácter laico de la autoridad civil, el respeto a la diversidad cultural, el avance de nuestra democracia, la división de poderes, el federalismo, el respeto a las garantías individuales y todos los valores que forman parte de nuestro patrimonio histórico, no maduraron en un solo día. Son resultado de un largo proceso, de incontables esfuerzos nacionales y grandes sacrificios sociales. De compromisos de muchos mexicanos y mexicanas con México.

Los diferentes tramos de nuestra historia moldearon el ser nacional. Primero, con el deseo de constituir una nación libre y soberana; luego, con la necesidad de institucionalizar un Estado laico; posteriormente, con el imperativo de la justicia social y, más adelante, con la lucha por una democracia política plena.

En el cambio que hoy vivimos convergen estos importantes episodios de nuestra historia. Los mexicanos de hoy somos herederos de las luchas y afanes de quienes nos precedieron, a la vez que guardianes de sus conquistas a favor del país. Avanzamos hacia el porvenir con plena conciencia de esos principios y valores que nos constituyen como nación. Estamos convencidos de que lo haremos con éxito si, al igual que las generaciones que nos antecedieron, honramos el pasado, y establecemos nuestros compromisos con México como la base que sustente nuestra marcha hacia el futuro.

No podría ser de otra manera: todo proceso de cambio implica una combinación compleja de continuidad e innovación. La mejor manera de encarar nuestra responsabilidad histórica con el proceso de transición es valorar lo existente y asumir nuevos compromisos con México. Hemos de actuar, por tanto, con inteligencia y sensibilidad para saber qué debemos mantener y qué modificar. El desarrollo de una nación no se da por sí solo; requiere acciones concretas y específicas producto de un proceso de toma de decisiones estratégicas, de un proceso continuo de planeación participativa que permita eslabonar ordenada y democráticamente el pasado con el futuro. No se puede conducir un gobierno movido sólo por la coyuntura, es forzoso hacerlo con visión de largo plazo y con sentido de la historia, para evitar que las circunstancias terminen por imponer sus urgencias. Es indispensable tener un rumbo claro.

El proceso de planeación estratégica es un esfuerzo de previsión, de racionalidad, de orden y coordinación, pero, sobre todo, es un gran trabajo de conciliación entre los intereses de los particulares y los de la sociedad, entre el conocimiento de los especialistas y el sentir ciudadano, entre la experiencia y el sentido innovador, entre la libertad y el compromiso; es, en suma, conciliación entre el pasado y los compromisos con México hacia el futuro.

Una nueva visión estratégica para insertar a México en el mundo de oportunidades de hoy requiere el compromiso con la honestidad y la austeridad; la lucha a fondo contra la corrupción; la transparencia y la rendición de cuentas; el estricto apego a los principios democráticos, a la división de poderes, al sistema federal y al Estado de derecho. El compromiso con una economía más competitiva y

una sociedad más justa y más humana; la profunda responsabilidad social; el respeto a los derechos de los individuos pero también de los diversos grupos sociales.

La persona debe ser el objetivo de todas nuestras acciones de gobierno. Estamos comprometidos con impulsar los proyectos que permitan el crecimiento personal y colectivo de todos los mexicanos, sin soslayar su dignidad ni discriminar por género, religión, condición económica, educación, origen étnico o preferencia sexual.

Este gobierno se ha comprometido a impulsar las acciones que permitan que el desarrollo de los individuos se dé en condiciones equitativas, facilitando la posibilidad de todos los mexicanos de mejorar su calidad de vida. También se dará cauce a la iniciativa de la sociedad en la definición del modelo de desarrollo, y se combatirán la pobreza extrema y las desigualdades sociales. Es nuestro compromiso eliminar toda forma de discriminación y exclusión de los grupos minoritarios y de los menos favorecidos, así como impulsar la igualdad de las mujeres en todos los ámbitos sociales.

México es un gran país con una rica historia y está llamado a tener un lugar central en el concierto de las naciones. El cambio que está viviendo México exige otros cambios: hoy vivimos una nueva etapa democrática que le permite a nuestra nación salir orgullosamente a la escena internacional como un claro defensor de los principios democráticos y los derechos humanos.

La sociedad incluyente se funda en un desarrollo humano pleno en el que la igualdad de oportunidades y la dimensión social de la justicia son una prioridad. Para lograr el desarrollo humano combinaremos competencia económica y cooperación social; abriremos las oportunidades, pero también nivelaremos el punto de partida al desarrollar las potencialidades de cada mexicano, impartiendo una mayor educación, para que las mexicanas y los mexicanos puedan realmente aprovechar esas oportunidades.

Estamos comprometidos con el impulso de políticas dirigidas a proteger nuestro medio ambiente y lograr con ello un desarrollo sustentable y armónico. No podemos comprometer la sustentabilidad de nuestros ecosistemas en aras de cualquier crecimiento.

La solución real a la pobreza y a la desigualdad está en incrementar las capacidades de todos los mexicanos, al tiempo que nuevas oportunidades sean creadas para establecer o hacer crecer el propio negocio o de contar con un trabajo estable, digno y productivo. Para ello, como lo han hecho las economías más exitosas del mundo, este gobierno hará de lado todo esquema de enfrentamiento y se compromete a promover vigorosamente la complementación para beneficio mutuo del Estado y del mercado.

A lo largo de la historia de México han coexistido en su territorio, unidas en la diversidad, distintas regiones. Cada una ha tenido y desarrollado su propia historia y

una gran riqueza cultural. Ellas han demandado históricamente, con toda razón, respeto hacia esa identidad y riqueza. Es nuestro compromiso con México encontrar un nuevo equilibrio entre el país y sus regiones, en el cual éstas tengan mayores posibilidades de desplegarse y expresarse para ser los principales artífices de su desarrollo, por su bien y el de todo México.

El gobierno asume la responsabilidad de rehacer el consenso nacional, a partir de un respeto absoluto a la pluralidad y con base en la búsqueda de un equilibrio entre los distintos y legítimos intereses sociales.

El predominio histórico del Poder Ejecutivo sobre los otros dos poderes ha quedado en el pasado. Hoy es un hecho que el Poder Ejecutivo se somete efectivamente al imperio de la ley, y que existen nuevos y reales contrapesos entre los poderes de la Unión para lograr un equilibrio democrático y facilitar su colaboración.

Los nuevos tiempos nos abren la posibilidad de ver al país desde la perspectiva de un auténtico federalismo, que se opone y rechaza al centralismo autoritario e ineficiente y evita al mismo tiempo prácticas centrifugas que llevan a la dispersión.

El gobierno asume puntualmente el compromiso de impulsar este Plan, con el concurso y el consenso de todas las fuerzas políticas. Al mismo tiempo, asumimos la responsabilidad de transparentar la función pública al incluir y fomentar la participación ciudadana en la evaluación de los actos y resultados de este gobierno.

Esta administración se compromete a informar a la ciudadanía de los resultados obtenidos con la ejecución de este Plan. Además, asume el compromiso de combatir de manera decidida la corrupción.

Por otra parte, el Poder Ejecutivo Federal sigue y seguirá cumpliendo con la responsabilidad de presentar al Honorable Congreso de la Unión las iniciativas que juzgue necesarias, para apoyar los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

Hoy más que nunca necesitamos un gobierno cercano a la gente. Ése fue el mandato del 2 de julio, del que no nos apartaremos. Nos toca trabajar con eficacia administrativa, no con arrogancia burocrática; con honestidad en el servicio, no con abuso en el ejercicio del poder; con visión de Estado, no con mezquindad; con la mira puesta en el beneficio común, no en los intereses personales o de grupo.

Trabajemos juntos para sentar las bases de un país próspero y lleno de oportunidades. Con entrega y pasión heredemos a nuestros hijos el futuro promisorio que se merecen. Tengan la plena confianza de que en este esfuerzo, su gobierno honrará los compromisos que hace con todo el país en este documento.

1.2.2. Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia 2001-2006

Un México en el que impere la ley, en el que prevalezca el Estado de Derecho, en el cual exista certeza jurídica, seguridad y confianza en propios y extraños como resultado del combate real y eficaz a la impunidad, la corrupción, la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas; de la difusión de una cultura de la legalidad entre los mexicanos, así como del apego escrupuloso de las conductas de las autoridades y de la población a lo dispuesto por el orden jurídico y a la existencia de medios que ponen remedio eficaz a las desviaciones en la observancia de este principio.

El decreto que formaliza el Programa de Procuración de Justicia 2001-2006, quedó publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de abril de 2002.

Antecedentes

Este documento resume las aspiraciones y demandas de la sociedad, la cual exige una impostergable revisión y modernización de las instituciones de procuración de justicia de toda la República y otras dependencias gubernamentales de los niveles federal, estatal y municipal; contempla las metas, objetivos, estrategias y tareas que regirán las actividades de dichas instituciones, así como los mecanismos de evaluación y rendición de cuentas mediante indicadores de eficiencia de la gestión y estratégicos.

Este documento es el primer programa a nivel nacional, único de naturaleza programática, incluyente y participativo, que integra a las procuradurías generales de justicia de los estados, la del Distrito Federal, la General de Justicia Militar, las secretarías de Estado del Gabinete de Orden y Respeto que busca la consolidación del Sistema Nacional de Procuración de Justicia y presenta un frente organizado y coordinado en contra de la delincuencia organizada y común

Marco General

El Programa Nacional de Procuración de Justicia 2001-2006 emana del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, a través del cual se diseñan las actividades de la Administración Pública, en concordancia con el propio Sistema Nacional de Planeación Democrática, y los criterios para su formación, instrumentación, control y evaluación, siguiendo el arduo proceso que incluyó diversas fases de estudio y análisis, orientadas a consolidar un Sistema Integral de Procuración de Justicia.

Este Programa es de interés público, en virtud de que recoge las aspiraciones y demandas de la sociedad mexicana, observando su participación activa, pues además contempla las metas, estrategias y tareas que han sido concebidas para regir las actividades de las instituciones de procuración de justicia en todo el país y de otras dependencias gubernamentales, de los niveles federal, estatal y municipal, e

incorporando en esencia, el sentir de la sociedad, de la cual se exige una impostergable revisión y modernización de dichas instituciones.

El sistema de procuración de justicia orientado a combatir la delincuencia en el ámbito nacional, se ha propuesto enfrentarla a través del diseño de nuevas formas y estrategias que hagan más efectiva la lucha contra la misma, toda vez que dicha problemática se ha venido agravando por la gran capacidad de organización de los grupos delictivos, por su enorme movilidad geográfica y los cuantiosos recursos económicos que utilizan para ello, así como la sofisticada tecnología y equipamiento con el que cuentan, la corrupción de las autoridades y su connivencia.

Marco Legal

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, desarrollado por la Ley de Planeación, para la realización de las diversas funciones que tiene asignadas el Poder Ejecutivo Federal, entre ellas la de procuración de justicia, el titular de dicho Poder debe formular el Plan Nacional de Desarrollo y los respectivos programas sectoriales, en este caso, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y el Programa Nacional de Procuración de Justicia 2001-2006.

Así, de conformidad con lo establecido por el artículo 2 de la Ley de Planeación, la planeación de las actividades que corresponden al Ejecutivo Federal deben planearse para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país, y deberá tender a la consecución de los fines, objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Federal, teniendo como principios, entre otros, la igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos de la calidad de vida; y, el respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales y políticos.

Explicitando lo precedente, en el numeral 3 de la mencionada ley, el Poder Ejecutivo Federal debe ejercer sus atribuciones a través de acciones ordenadas racional y sistemáticamente, de conformidad con las normas, principios y objetivos que señalan la Constitución Federal y las leyes que de ella emanan. De acuerdo con el mismo precepto, en el referido Plan se han de fijar objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

Por disposición del artículo 16 de la citada ley, a las dependencias de la Administración Pública Federal, incluyendo desde luego, a la Procuraduría General de la República, les corresponde elaborar programas sectoriales, tomando en cuenta las propuestas que presenten las entidades del sector y los gobiernos de los estados, así como las opiniones de los grupos sociales interesados; asegurar la congruencia de los programas sectoriales con el Plan y los programas regionales y especiales que determine el Presidente de la República; elaborar los programas anuales para la

ejecución de los programas sectoriales correspondientes; considerar el ámbito territorial de las acciones previstas en su programa, procurando su congruencia con los objetivos y prioridades de los planes y programas de los gobiernos de los estados; vigilar que las entidades del sector que coordinen, conduzcan sus actividades conforme al Plan Nacional de Desarrollo y al programa sectorial correspondiente, y cumplan con lo previsto en el programa institucional respectivo; y, verificar periódicamente la relación que guarden los programas y presupuestos de las entidades del sector que les corresponda.

Por otra parte, de conformidad con los artículos 20 y 21 de la Ley de Planeación, fue formulado el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y publicado dentro del plazo que la misma ley establece.

Por último, conforme a los numerales 22 y 23 de la ley en comento, los programas sectoriales, institucionales, regionales, y especiales observarán congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, y su vigencia no excederá del periodo constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben, aunque sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor, y especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector de que se trate y contendrán estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución.

Objetivos

Las instituciones responsables de la procuración de justicia se enfrentan de manera conjunta a la lucha contra la delincuencia con todo el rigor del Estado, sin perder de vista que para ello se requiere conocer la situación de la incidencia delictiva y las zonas en que los delitos se comenten en el territorio nacional.

En lo que respecta a la incidencia delictiva de alto impacto el periodo que nos ocupa, el total de denuncias asciende a 260,696 destacando el robo con violencia en todas sus modalidades con el 76.32%.

La presente administración inicia enfrentando una crisis que refleja una serie de problemas estructurales, así como el surgimiento de circunstancias coyunturales que impactan decisivamente en la materia, vislumbrándose un panorama que exige poner en marcha una nueva dirección política, basándose en el vigor de las instituciones referidas que se verán imbuidas del principio de procurar justicia pronta e imparcial.

Para ello, se impulsaron acciones diversas y la elaboración de un estudio sistemático y profundo de la problemática de la delincuencia y de las instituciones, obteniéndose como resultado un diagnóstico que ha permitido conocer hacia el interior, el estado actual de la Procuraduría General de la República y de su entorno general, del cual se desprende el conocimiento de las debilidades y fortalezas, para plantear metas y objetivos de corto, mediano y largo plazos, a través de la definición

de líneas estratégicas orientadas al logro de objetivos diseñados concretamente sobre la función de procuración de justicia.

Es así, que a través de diversas reuniones y talleres de trabajo se ha llevado a cabo un gran esfuerzo de planeación con el fin de detectar las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades, con los titulares de las diferentes procuradurías. Al efecto, en este Programa Nacional se fijó como objetivo el realizar una revisión de los antecedentes de la actual estructura administrativa; estudios de gabinete y de campo en todas y cada una de las Procuradurías estatales; la retroalimentación de los mandos medios y superiores, así como con el personal operativo; adecuar las estructuras administrativas y funcionales, que distribuyan las responsabilidades, cargas de trabajo, funciones y recursos entre sus diversas áreas. Esto, con base en los nuevos criterios de coordinación y control, equilibrios internos; administración científica e inteligente de la información; responsabilidades plenamente especificadas; capacitación y profesionalización del personal, y desconcentración de atribuciones y recursos, entre otros, que transformen a las procuradurías en organizaciones que respondan con mayor eficiencia a las expectativas que sobre ellas tiene la sociedad.

Siendo esto tan importante, las entidades integrantes de la Federación han emprendido igualmente una lucha sin cuartel en contra de la delincuencia, lo cual queda de manifiesto con la elaboración de sus propios programas de procuración de justicia en el caso de los gobiernos que ya se encuentran en funciones, y por lo que respecta a los que inician, con el análisis y estudio de las condiciones de criminalidad en cada uno de ellos, para la estructuración de los programas correspondientes. Sin embargo, la lucha integral por parte de las procuradurías estatales y la Procuraduría General de la República, permitirá el obtener mejores resultados en la lucha contra la criminalidad, y por lo que respecta a la Procuraduría de Justicia Militar, participa en colaboración con las mencionadas procuradurías, de conformidad con los convenios suscritos al efecto, los cuales se mencionan en el segundo capítulo de la presente Tesis.

Así es como la Ley de Planeación tiene la finalidad de establecer las bases de coordinación de las actividades ordenadas, racional y sistemáticamente del Ejecutivo Federal, como también confirma la atribución de la facultad de convenir con las entidades federativas, la coordinación para que estas últimas participen en la planeación nacional del desarrollo, coadyuven en el ámbito de sus jurisdicciones en la consecución de los objetivos de la planeación nacional y principalmente, para que planeen conjuntamente Federación y estados sus respectivas acciones.

Tal es el caso previsto en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, precisando que la aplicación de las disposiciones de dicho ordenamiento, cuando involucre materias y acciones incidentes en diversos ámbitos, ésta se efectuará a través de convenios generales o específicos entre los integrantes del Sistema Nacional, respetando las atribuciones constitucionales de las instituciones y autoridades que intervienen en el

mismo, y tratándose de acciones conjuntas de persecución de delincuentes, deberán cumplirse los requisitos constitucionales y legales aplicables.

Para los efectos anteriores, es indispensable se reestructure y fortalezca el Sistema Nacional de Procuración de Justicia, consecuentemente, se buscará el consenso general de todos los gobernadores de los estados y el jefe de gobierno del Distrito Federal, así como de los ayuntamientos, estos últimos en lo que corresponda, para que se celebren convenios de colaboración, con el fin de que mediante una decisión compartida suscriban este Programa Nacional de Procuración de Justicia.

Objetivo Rector

"Garantizar una procuración de justicia pronta, expedita, apegada a derecho y de respeto a los derechos humanos".

Objetivos Particulares

1. Lograr un sistema de procuración de justicia a nivel nacional que alcance los niveles óptimos de eficiencia y eficacia en el ejercicio de las atribuciones que les otorgan las leyes, como único camino para combatir la impunidad, restablecer la confianza ciudadana en las instituciones que procuran justicia y mantener la vigencia del orden jurídico.
2. Generar las condiciones legales, institucionales y administrativas que permitan la transformación del sistema de procuración de justicia de la Federación, fortaleciendo su autonomía, independencia y profesionalización.
3. Fortalecer el marco normativo, legal reglamentario, sustantivo y procesal, que permita regular los conflictos y relaciones que se dan entre gobernantes y gobernados y los particulares entre sí, y que haga posible sancionar pronta y oportunamente a los transgresores de la ley.
4. Crear las bases legales, institucionales, administrativas y de comportamiento ético, para que el Ministerio Público y la Policía Investigadora, Ministerial o Judicial según sea el caso, dentro del nuevo modelo de Procuración de Justicia que se propone, contribuyan eficazmente a la realización de la investigación de los delitos de una manera científica y con instrumentos tecnológicos apropiados para ello, en el marco del Sistema Nacional de Procuración de Justicia.
5. Crear las condiciones que permitan al Estado combatir de manera frontal y más eficiente la delincuencia organizada, con una mayor y mejor profesionalización de su personal sustantivo, una mayor cooperación entre los tres niveles de gobierno y con otros países, así como una amplia revisión del marco legal y de las disposiciones penales aplicables a este tipo de delincuencia.
6. Otorgar a la población la confianza de que los recursos públicos se utilizan con legalidad, transparencia, honestidad y eficiencia: que existen mecanismos idóneos para prevenir y detectar acciones de corrupción, y que las infracciones son sancionadas pronta y oportunamente, con independencia del nivel jerárquico del infractor.
7. Contar con un régimen en donde todos puedan tener acceso a la justicia y satisfacer sus justas demandas; un régimen donde los individuos y las autoridades

se sometan a los mandatos de la ley, y cuando ésto no acontezca, se sancione a los infractores.

RETOS Y DESAFIOS

Volver eficiente la Institución

Las instituciones del Estado en su mayoría se encuentran en un deficiente estado administrativo, con contradicciones funcionales y operativas, con falta de responsabilidad directa, desatención en sus diversas áreas, y desequilibrio en las cargas de trabajo. Deberá responderse a los reclamos de la sociedad para desarrollar un sistema integral de justicia que proporcione seguridad y confianza, devolviéndoles el prestigio que merecen. Para ellos se deberá modernizar su organización administrativa, establecer claramente las responsabilidades del trabajo realizado por cada área, proporcionar una total transparencia a todos los procesos, y optimizar y aplicar racionalmente los recursos humanos, materiales y tecnológicos con que cuentan

Prevenir el delito y atender a las víctimas del delito

Una de las líneas estratégicas que establece el PND respecto de la procuración de justicia es la prevención del delito, debiéndose crear las condiciones legales, institucionales y administrativas que aseguren al individuo la protección de su integridad física y patrimonial, lo cual requiere un esfuerzo sin precedentes en materia de prevención del delito. Con el propósito de crear una cultura de la legalidad y la responsabilidad, e incorporar la participación de grupos representativos de la sociedad y organismos de gobierno que contribuyan en la prevención de los delitos, es menester fortalecer y celebrar convenios de colaboración entre instituciones federales, estatales, municipales y asociaciones civiles para la cooperación en programas de prevención del delito y la farmacodependencia, así como con instituciones de educación superior, públicas y privadas. Tratándose de la víctima su ofendido, los lineamientos constitucionales y legales establecidos hacen necesario definir un sistema de atención en que se instrumenten y unifiquen acciones permanentes de las instituciones encargadas de la procuración de justicia, todas ellas relativas a: proporcionarles información sobre sus derechos; darles información respecto del desarrollo tanto del procedimiento como del proceso penal; que la víctima o el ofendido coadyuven con el Ministerio Público a fin de que sean recibidos y desahogados todos los elementos de prueba; que los mismos estén presentes en el desarrollo de los actos procesales a que tengan derecho; que reciban atención médica y psicológica de urgencia y les sea promovida la garantía de reparación del daño, haciendo efectiva la reparación derivada de la comisión del delito.

Fomentar el respeto a los derechos humanos

La procuración de justicia pronta y expedita es un derecho humano fundamental y, consecuentemente, las procuradurías deben ser garantes del mismo. Por lo que es dable establecer que los derechos humanos y la procuración de justicia son un binomio indisoluble, siendo condición ineludible que las autoridades encargadas de procurar justicia se conduzcan en todas sus acciones con total apego

a los derechos humanos. Con la finalidad de lograr el respeto irrestricto a los derechos fundamentales, es conveniente que las instituciones adopten tres acciones esenciales: a) fomentar y arraigar en el personal la cultura de respeto a los derechos humanos; b) generar confianza en la sociedad de que en sus acciones se respetan los derechos humanos, y c) atacar y prevenir las causas de violaciones a derechos humanos que originan quejas y recomendaciones de las comisiones de Derechos Humanos en el país, guardando el justo equilibrio que evite parecer sinónimo de impunidad

Combatir al narcotráfico y la delincuencia organizada

El gobierno ha impulsado el desarrollo de acciones coordinadas e integrales para combatir frontalmente al narcotráfico y la delincuencia organizada. Para ello se realizaron diagnósticos con el fin de conocer la situación actual del fenómeno y diseñar y/o reorientar las estrategias para su atención. Se evaluaron las tendencias del narcotráfico y se están proponiendo medidas alternativas de cooperación internacional. De igual forma se está promoviendo y fomentando el intercambio de información estadística en el ámbito nacional e internacional, a fin de coadyuvar al análisis estratégico, táctico y operativo en la materia. Con el fin de no quedar rezagados, las instituciones deberán revisar y actualizar su legislación acotando dichas prácticas delictivas, fomentando e incrementando la cooperación internacional, así como la coordinación integral en el territorio nacional de todas las áreas de seguridad pública y procuración de justicia, para que la lucha contra estos delitos inhiba el incremento de la delincuencia común.

Combatir la impunidad

Una deficiente acción persecutora de los delitos, en un ambiente de inseguridad genera impunidad, lo cual acrecienta uno de los problemas de mayor importancia que lesiona al Estado de Derecho. El fenómeno se agrava más, no sólo por rezagos estructurales -normas inadecuadas, capacitación deficiente del personal, ingresos insuficientes-, sino por la connivencia entre los delincuentes y las autoridades que tienen la obligación de combatirlos. Debido al grave rezago en el cumplimiento de mandamientos judiciales e integración de averiguaciones previas, se deberán fortalecer los programas especiales de abatimiento de las mismas, con el fin de reducir los promedios en que se encuentran, y a la vez fortalecer el desarrollo profesional y la capacitación técnico-jurídica del personal sustantivo para que se logren los resultados esperados. Los servicios periciales se encuentran limitados por falta de infraestructura suficiente para el oportuno desahogo de sus actividades. Por tantos es necesario establecer una coordinación regional entre las estructuras de los diferentes niveles de gobierno para el intercambio, apoyo y distribución de personal, con el propósito de tener una mayor cobertura y capacidad de respuesta, mejorando el servicio y la calidad, y modernizarlos conforme a los estándares internacionales

Combatir la corrupción

La transparencia y la rendición de cuentas son ejes rectores de nuestro gobierno, quien ha puesto en marcha un programa integral con visión de largo plazo en la lucha contra la corrupción y la impunidad, que busca construir una nueva cultura donde predominen los valores de la ética y la honestidad. En congruencia con

el PND 2001-2006, el Programa Nacional para la Transparencia y el Combate a la Corrupción y los objetivos de las instituciones, la PGR estableció el 1 de enero de 2001, el Programa Operativo para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, que transformará a la institución del Ministerio Público de la Federación. Esfuerzo que también se realizará por las otras procuradurías, en beneficio de la sociedad. En el marco de la X Conferencia Nacional de Procuración de Justicia se firmó el Convenio de Colaboración entre todas las procuradurías del país, quienes se abocaron a realizar un profundo diagnóstico que les permitió identificar sus áreas críticas, las conductas proclives a la corrupción y establecer un inventario de las propuestas de solución.

Estrategias

Con el propósito de recuperar la confianza por parte de la sociedad en las instituciones que garanticen una organización eficiente de la Institución del Ministerio Público bajo un nuevo modelo de procuración de justicia nacional, de elevada eficacia jurídica y el uso pertinente de la investigación científica aplicables en contra de las formas tradicionales y más recientes de las actividades ilícitas, la Procuraduría General de la República, se plantea la consecución de diferentes estrategias.

Diseñar, coordinar y evaluar las políticas nacionales en materia de procuración de justicia

Diseñar políticas públicas efectivas en materia de procuración de justicia, estableciendo los mecanismos idóneos para la adecuada coordinación entre las procuradurías de justicia de las entidades federativas y la Procuraduría General de la República, para la definición de proyectos y programas conjuntos.

Cumplir oportunamente los mandamientos judiciales y ministeriales

Diseñar y ejecutar un programa de intercambio de información respecto del seguimiento oportuno y cumplimiento de los mandamientos judiciales y ministeriales con la participación del Ministerio Público de la Federación y del fuero común en los estados, a través de las instancias que en el mismo se precisen.

Reducir el rezago en la integración de averiguaciones previas

Reducir el tiempo de integración de las averiguaciones previas, incorporando nuevas tecnologías informáticas, personal especializado del mismo, según lo permitan los presupuestos autorizados de cada procuraduría.

Esclarecer los hechos probablemente delictivos

Promover el cumplimiento de los compromisos adquiridos por los tres niveles de gobierno, en cuanto al intercambio de información, para el diseño y ejecución de operativos conjuntos.

Establecer el Sistema Nacional de Información

Establecer un Sistema Nacional de Información específico para realizar el intercambio de datos con absoluto respeto a las disposiciones de carácter jurídico de cada entidad federativa.

Realizar la reestructuración orgánica, funcional y de operación de las instituciones; establecer un proceso de reingeniería financiera orientada a fortalecer las actividades sustantivas y a mejorar la eficiencia en el manejo de los recursos

Realizar el desarrollo de las actividades sustantivas de manera eficiente, solucionando con ello los reclamos sociales, al contar con un sistema de justicia digno de confianza.

Fortalecer los recursos humanos a través de la mejora salarial y estímulos al desempeño

Desarrollar proyectos y programas institucionales que, previos estudios y análisis de una política salarial, definan las acciones hacia la actualización de los sueldos del personal.

Profesionalizar a su personal sustantivo, a efecto de obtener una unidad de doctrina y criterios de actuación

Planear, determinar y supervisar adecuadamente los proyectos y programas de profesionalización y capacitación especializada del personal sustantivo.

Fortalecer la intervención del Procurador General de la República en las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad y denuncias de contradicción de tesis

Fortalecer los mecanismos de control y seguimiento de los procedimientos de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, a través de la conformación de un sistema de información a que se refiere la fracción VII de artículo 17 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Vigilar permanentemente la protección del interés público en los juicios de amparo y el respeto a la legalidad en el desarrollo de los mismos

Apoyar constantemente y permanentemente al Ministerio Público de la Federación en sus tareas de supervisar y vigilar el interés público en los juicios de amparo.

Perfeccionar la intervención del Ministerio Público de la Federación en la defensa jurídica del patrimonio de la federación

Implementar programas de capacitación y de actualización permanentes de los agentes del Ministerio Público de la Federación, que les permita desarrollar con mayor profesionalismo su intervención en los juicios federales o administrativos, así como en los juicios de amparo que queden bajo su responsabilidad, según la competencia de que se trate.

Establecer mecanismos permanentes de promoción, fortalecimiento y defensa de los derechos humanos; así como de capacitación del personal de la institución en ese ámbito

Promover y fortalecer las relaciones de colaboración con organismos públicos, sociales y privados en el ámbito nacional e internacional, tendentes a la búsqueda del fortalecimiento de la protección, promoción de los derechos humanos, así como instrumentar propuestas y acciones a favor de los ciudadanos de nuestro país, que

nos permita ubicarnos en los estándares de protección y garantías que ofrece el régimen internacional de derechos humanos, para que se perciba un cambio definitivo en su tratamiento.

Equipar con tecnología de punta al Ministerio Público y sus órganos auxiliares

Dotar con tecnología de punta a las instituciones para que el Ministerio Público como sus órganos auxiliares, cuenten con los medios informáticos tanto de escritorio como portátiles, infraestructura de telecomunicaciones.

Conjuntar esfuerzos y recursos con los tres niveles de gobierno a fin de elaborar productos estratégicos de inteligencia y fortalecer la coordinación intersecretarial, inter e intrainstitucional

Obtener mejores y mayores resultados para la sociedad mexicana en la medida que las instituciones encargadas de procurar justicia y proporcionar seguridad a la misma, privilegien el bien común por sobre los intereses particulares de cada una de ellas.

Establecer un mecanismo eficaz de localización de fugitivos y de atenciones a las solicitudes de extradición, tanto formuladas como recibidas por México

Coordinar la información entre las procuradurías del país y similares a nivel internacional, para la localización de fugitivos y satisfacer solicitudes de extradición, así como asistencia jurídica internacional, con el compromiso de realizar la investigación, trámite y desahogo de las solicitudes requeridas, satisfaciendo con ello los requisitos legales aplicables y los tratados internacionales en los que México es parte.

Fortalecer, promover y desarrollar la cooperación nacional e internacional

Fortalecer la participación en foros internacionales para revertir la percepción negativa que se manifiesta a nivel nacional e internacional, respecto al papel activo que México ha tenido en su lucha contra la delincuencia, siendo un país con principios y valores suficientes que privilegian la legalidad y los derechos humanos.

Fortalecer la cooperación internacional con pleno respeto a la soberanía nacional, y establecer mecanismos de acercamiento con otros países y con organismos multilaterales, a fin de implementar y ejecutar estrategias integrales en el combate al tráfico ilícito de drogas y a la delincuencia organizada, así como en materia de combate al terrorismo y a la corrupción

Implementar una serie de proyectos y programas que intensifiquen el intercambio de información interinstitucional y con otros países que sirvan para desarrollar acciones de inteligencia que proporcione elementos suficientes para el logro e identificación, ubicación, modus operandi y características de las organizaciones que se dedican al tráfico de estupefacientes y delitos conexos.

Fortalecer los órganos de fiscalización y control, y promover la cooperación interinstitucional en las tareas de supervisión y vigilancia

Establecer los compromisos entre todas las procuradurías, para fortalecer los procedimientos que permitan prevenir, identificar y combatir actos de corrupción en la

procuración de justicia, a través de programas y acciones conjuntas con diversas autoridades.

Fomentar la legalidad y participación ciudadana en las tareas de la procuración de justicia

Diseñar e implementar una política de relaciones públicas, respetuosa y honesta que estimule la participación de la sociedad en las acciones de procuración de justicia e implementar programas que incidan en la población promoviendo mecanismos de acercamiento con la misma para recuperar su confianza.

Mantener informada a la sociedad sobre el quehacer de las instituciones, a través de mecanismos transparentes de rendición de cuentas

Rendir cuentas que incluyan la evaluación de todos los resultados obtenidos en beneficio de la misma, con el propósito de transparentar a la sociedad que se está trabajando con dedicación y esfuerzo.

Promover la prevención de los delitos y los servicios a la comunidad, mediante un esfuerzo nacional de integración de instituciones públicas y privadas, comités vecinales, organizaciones y asociaciones civiles o empresariales y la sociedad en general

Establecer un sistema de expresión ciudadana que sirva de pulso y que, por muestreo, proporcione a las procuradurías la opinión de la sociedad respecto del desempeño y cumplimiento de los objetivos institucionales, que seguramente dará resultado cualitativo que se espera, y así la sociedad las mire en forma diferente.

Atender oportunamente las peticiones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de los organismos de derechos humanos de las entidades federativas

Implementar el desarrollo de cursos en la materia para un mejor desahogo y manejo de las recomendaciones emitidas, a fin de satisfacerlas debidamente y apegadas estrictamente a derecho, reconociendo la autoridad moral y buena fe con la que las mismas actúan, para el seguimiento estricto y puntual en el trámite y resolución de quejas recibidas por presuntas violaciones de derechos humanos, a través de las comisiones nacional y estatales.

Implementar acciones para la adecuada atención de las víctimas u ofendidos de delitos

Realizar estudios jurídicos necesarios que contengan los elementos suficientes que permitan promover reformas legislativas conducentes a la adecuada aplicación de la reforma contenida en el artículo 20 constitucional, que contiene las garantías de las víctimas y ofendidos de los delitos en los procedimientos penales, que abunden y precisen los términos de los elementos a que se refiere el último párrafo de la fracción X de dicho artículo

Misión

Representar a la sociedad en la investigación y la persecución de los delitos, con apego a los principios de legalidad, certeza y seguridad jurídica, con respeto a

los derechos humanos, garantizando el Estado de derecho. Se contará con personal de excelencia, con vocación de servicio y sólida formación para el mejor cumplimiento de sus actividades.

Visión

Tenemos una clara visión institucional para el mediano y largo plazos: visualizamos en tres años una estructura funcional de procuración de justicia, en seis un sistema saneado. Lo anterior, para que en el año 2025 las instituciones que participan en la procuración de justicia sean de excelencia, cuenten con personal con vocación de servicio y sólida formación que contribuya a que los ciudadanos vivan en condiciones que promuevan el desarrollo integral dentro del Estado de derecho

1.2.3. Plan Nacional de Seguridad Pública 2001-2006

Como instrumento normativo y de Planeación, el Programa Nacional de Seguridad Pública establece las bases para coordinar las acciones del Gobierno en materia de prevención del delito y combate a la delincuencia.

En ese sentido, este programa sectorial se basa en las estrategias señaladas en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, en el "Área de Orden y Respeto", que es la base fundamental para establecer y desarrollar una política integral en materia de seguridad pública.

El Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006 contiene los principios generales de gobierno y los criterios básicos de la acción gubernamental que perfilan el nuevo modelo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

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

Hoy en día, vivimos la desafiante inseguridad que se presenta día a día en nuestro país, así como la mala aplicación de las leyes, lo cual ha ido afectando la convivencia social y por lo que se refiere a la procuración de justicia, ha ocasionado que ésta tenga volúmenes crecientes de delitos denunciados, lo cual se puede traducir en averiguaciones previas mal integradas por sobrecargas de trabajo y en consecuencia un mayor número de sentencias absolutorias.

Si se tienen deficiencias en la procuración de justicia, ésta no será capaz de procesar el volumen creciente de remisiones de presuntos delinquentes que la policía preventiva pone en manos del Ministerio Público, teniendo como consecuencia la acumulación de denuncias, la devolución de un mayor número de averiguaciones

previas de los juzgados, casos archivados, la prescripción de delitos y las órdenes de aprehensión no cumplimentadas.

Por lo que hace a la administración de la justicia, la acción penal no se ejerce plenamente, siendo altísimo el número de casos que se sustraen a la acción de la justicia. El alto nivel de impunidad muestra que el sistema de prevención, procuración y administración de justicia no logra procesar de manera aceptable el volumen de demandas en materia de procuración y administración de justicia que la sociedad le plantea.

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

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

Administración de Justicia Readaptación Social, Procuración de Justicia y Prevención del Delito

La cifra negra, no obstante, la dificultad de contar con un sistema de información confiable, refleja la desconfianza de la sociedad hacia un sistema que dada su estructura jurídica actual es incapaz de ofrecerle una aceptable prevención, readaptación social, procuración y administración de justicia.

Por ello, partiendo del marco del Sistema Nacional de Planeación Participativa y en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, la Secretaría de Seguridad Pública plantea el Programa Nacional de Seguridad Pública, recogiendo en una visión integral la problemática de la seguridad pública y el tratamiento del fenómeno delictivo; pretende con objetividad ser propositivo a fin de activar, renovar y coordinar mecanismos que contribuyan a la acción conjunta de los tres niveles de gobierno, así como de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Las atribuciones de la Secretaría de Seguridad Pública se circunscriben al ámbito de la prevención del delito y la readaptación social, en esas tareas se inscriben sus acciones, cuyos resultados sin duda afectan a las demás instancias del sistema y sobre todo a las expectativas que la sociedad espera de dichos órganos.

El Programa Nacional de Seguridad Pública, es el instrumento programático que guía la acción del Gobierno Federal y propone criterios para la coordinación interinstitucional con los gobiernos estatales, del Distrito Federal y municipales.

Su acción se inspira en el respeto a los derechos consagrados en la Constitución y en las leyes que de ella se derivan, preservando de manera prioritaria la seguridad pública, procurando reestablecer la confianza de los ciudadanos, buscando crear las condiciones de seguridad pública soporte del desarrollo armónico, incluyente, sustentable y moderno, que garantice el orden público y la convivencia social, así como brindar servicios de seguridad pública de calidad a todos los mexicanos.

El Programa se formuló básicamente, con las opiniones vertidas por la ciudadanía durante la consulta nacional, consolidando su participación en las acciones de gobierno y fortaleciendo la política incluyente de la actual administración. Asimismo, este programa se basó en la normatividad vigente y en el examen de las condiciones actuales de seguridad pública en el país.

Uno de los factores críticos que incide en los logros limitados e impide frenar la delincuencia es la falta de una participación de la sociedad civil de manera organizada con instrumentos, objetivos y metas claramente definidos.

El Programa pretende establecer una nueva relación entre sociedad y gobierno, que haga posible revertir el fenómeno delictivo contribuyendo al desarrollo incluyente de la sociedad y propiciando un clima de certidumbre y confianza ciudadana en sus instituciones.

El Programa Nacional de Seguridad Pública con la instrumentación de sus acciones contribuye al desarrollo humano, a la equidad e igualdad de trato de todos los mexicanos, al tutelar y garantizar la prestación de los servicios de seguridad pública, independientemente de la edad, género, condición social o preferencias políticas, religiosas e ideológicas.

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

Con la creación de la Secretaría de Seguridad Pública, la actual administración asume la corresponsabilidad de estrechar la colaboración con los gobiernos estatales y municipales, anteponiendo siempre el pleno y absoluto respeto a su soberanía en la toma de decisiones, a su autonomía y ámbitos de competencia, para avanzar hacia un auténtico federalismo y al mismo tiempo consolidar un sistema de cooperación y coordinación interinstitucional efectivo en la prevención de los delitos.

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

Análisis del Sector

La inseguridad pública es el indicador que mejor refleja los desequilibrios estructurales y por tanto el termómetro social para la rectificación de la política social del gobierno.

La distribución del ingreso en México está concentrada en un pequeño grupo social. La participación de la población con menores recursos en el ingreso total ha disminuido históricamente, en tanto que los sectores con los ingresos más altos han incrementado paulatinamente su participación dentro del ingreso total del país.

La desigual distribución de la riqueza es una de las causas estructurales de múltiples problemas sociales y económicos, cuyos efectos se constituyen como generadores de conductas delictivas.

El desarrollo polarizado de las actividades económicas provoca grandes desequilibrios regionales entre el campo y la ciudad. La inmigración a las ciudades ejerce grandes presiones en materia de vivienda, servicios públicos, generación de empleos, oportunidades de desarrollo, prestaciones sociales, entre otros, lo que ocasiona concretamente mayor demanda de seguridad pública.

La tasa general de desempleo abierto es de 2.2%6 y casi 7 millones de personas se dedican al comercio informal, particularmente en las zonas Centro, Centro Occidente y Sur Sureste; las cuales registran un crecimiento en doce años de 201.4% al pasar de 1,872,900 a 5,645,300 personas de 1984 a 1996.

Es común que los lugares donde prolifera el comercio informal, se convierten en focos de inseguridad, y áreas de refugio para el mercado negro de productos de dudosa procedencia. La inseguridad en las grandes ciudades, no sólo afecta la imagen internacional del país, sino que desalienta la inversión y provoca la fuga de capitales, frenando el desarrollo de la economía y por ende afectando otras variables como son: el empleo y la distribución del ingreso.

La delincuencia también se acentúa por la emigración de contingentes de población rural a los centros urbanos ante las expectativas de mejores condiciones de vida, contribuyendo a la expansión desordenada de los mismos, a la creación de cinturones de miseria, presionando al mercado laboral y al detrimento de las economías regionales y locales, ante la ausencia de programas de fomento productivo en el campo y la ciudad, convirtiéndose en el principal desafío de las autoridades de los tres niveles de gobierno y en una de las mayores preocupaciones de la sociedad, principalmente por la evolución del delito en las grandes zonas metropolitanas del país.

Siendo la agricultura una de las ramas de la economía estratégica en la producción de alimentos, y un soporte fundamental para apoyar la expansión industrial y el crecimiento de las grandes ciudades, ésta se ha descuidado a tal grado

que se ha acentuado la dependencia alimenticia de nuestro país, importando del exterior productos básicos.

El crecimiento de la inseguridad y la delincuencia, es una característica propia de los desequilibrios de las sociedades modernas, no es casual que los delitos con mayor frecuencia sean los de orden patrimonial, es decir, el robo en sus diversas modalidades.

Se advierten algunos síntomas de descomposición social en México al igual que en otros países. Los factores que influyen en dicho proceso tienen desde luego un efecto en el clima de inseguridad pública por su impacto en el entorno social, particularmente, el fenómeno se presenta en mayor medida en las grandes ciudades, en las cuales se pueden apreciar ciertos patrones de comportamiento que evidencian la tendencia descrita.

La violencia, el maltrato y la desintegración familiar, no sólo afectan la estructura social y el fundamento de la organización política del Estado moderno, sino que tiene múltiples repercusiones al interior de la familia, provocando problemas en el manejo de la autoridad y la ausencia en la comunicación intrafamiliar, factores que contribuyen al inicio de adicciones que a su vez generan una invitación a delinquir.

Las deficiencias en la legislación se advierten en la existencia de 33 códigos penales y procesales, que no se justifican tratándose prácticamente de los mismos delitos, lo que obstaculiza una justicia pronta y expedita, así como la distinción entre fuero común y fuero federal tampoco se justifica, dado que el Ministerio Público y los jueces del fuero común son los que realizan principalmente las diligencias correspondientes al fuero federal.

La actual legislación contra la delincuencia organizada, se ve limitada ante la acometida de las bandas de delincuentes. La normatividad para desarticularlas ha sido insuficiente, careciendo de mecanismos jurídicos efectivos y acordes a la dinámica delictiva.

Los casos en proceso judicial de presuntos delincuentes por un lado y por el otro, las denuncias ciudadanas sobre hechos delictivos, son mayores a la capacidad de respuesta de la procuración y la administración de justicia. Bajo este escenario se debe trabajar por lo menos en tres vertientes: la reforma integral de los ordenamientos jurídicos en materia penal y procesal, la modernización de los componentes del sistema de prevención, procuración e impartición de justicia y readaptación social, así como combatir enérgicamente la corrupción en todos los circuitos del sistema y particularmente en sus áreas críticas.

El sistema de seguridad y procuración e impartición de justicia, junto con sus leyes, instituciones y sus miembros se constituyó para servir al poder político, al económico y al delictivo, pero no para apoyar o proteger a la comunidad, y los resultados están a la vista, cuerpos policiales corruptos, servicios deficientes de

procuración de justicia y una cultura generalizada de aceptación de la corrupción como parte de la vida diaria, que no respeta leyes, reglamentos ni autoridades. La corrupción es una práctica que ha minado a las instituciones públicas y privadas, que se ha convertido en una práctica cotidiana y en una subcultura arraigada.

La prevención contra la corrupción es una lucha ardua, involucra a las instituciones públicas, sociales y privadas, así como a la sociedad en su conjunto, para lograr resultados exitosos. La participación ciudadana es de gran trascendencia en el seguimiento y evaluación de resultados del trabajo policial, denunciando la corrupción, el cohecho, la prepotencia y la extorsión de los malos servidores públicos, para poner un freno a la impunidad y exigir la aplicación cabal de la Ley, pero sobre todo es fundamental no propiciar por parte de la ciudadanía arreglos que lesionan el orden jurídico y administrativo del estado de derecho.

El país requiere de una sociedad más activa, propositiva y participativa en las tareas contra la corrupción y el fomento de una ética social, para tener instituciones públicas sólidas y confiables, apegadas a la normatividad, así como mejorar la probidad de los servidores públicos.

Sistema de Readaptación Social.

Uno de los rubros cuestionados por la ciudadanía, es el relativo a la organización, administración y funcionamiento de los centros federales de readaptación social, que no han ofrecido las condiciones adecuadas para el eficaz funcionamiento de los mismos. Por lo que es necesario hacer las propuestas de reforma a los ordenamientos jurídicos que los regulan, a fin de contar con instrumentos normativos que faciliten y orienten el cambio.

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

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

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

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

los reos de alta peligrosidad comparten los espacios comunes con primodelinquentes, enfermos físicos y mentales, en franca inobservancia de las normas mínimas de salud e higiene. La mayoría de los centros carecen de servicio médico; no existen programas de atención preventiva a la salud de los internos; tampoco hay atención especializada en los centros femeniles para el tratamiento de las enfermedades de la mujer. No obstante, existe la necesidad del cuidado de los hijos menores de edad de las internas.

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

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

Coordinación Interinstitucional.

Dada nuestra conformación federal, la prevención del fenómeno delictivo es sin duda una tarea compartida entre los estados y los municipios, en un espíritu de colaboración, de corresponsabilidad y respetando el ámbito de atribuciones que a cada soberanía compete, al mismo tiempo que se ofrezca una respuesta integral y coordinada a las demandas de la comunidad en esta materia.

Con acciones aisladas de efecto coyuntural, no se puede sostener un programa de seguridad pública de largo plazo, cuya permanencia debe estar garantizada a través de cambios estructurales y reformas a la legislación.

El Sistema Nacional de Seguridad Pública, cuyo órgano rector es el Consejo Nacional de Seguridad Pública, instancia de coordinación y de toma de decisiones en materia de prevención, persecución, procuración, impartición de justicia y readaptación social, a fin de atender de manera integral la problemática delictiva en todo el país.

No obstante los logros que pudieran obtenerse con la coordinación interinstitucional a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública, existe diversidad en cuanto a la preparación y capacidad operativa de los cuerpos policiales, lo que obstaculiza el buen desempeño de las corporaciones que lo integran, advirtiéndose un marcado contraste entre las policías municipales y estatales con las federales.

El nivel de capacitación es deficiente y en numerosos casos inexistente. No se cuenta con programas eficientes de actualización. Las policías funcionan en el país con múltiples carencias, limitaciones y deficiencias de naturaleza diversa como son:

fallas en el sistema de evaluación de resultados; la mayoría de los policías son habilitados, sin reunir los requisitos académicos ni de formación básica y en ocasiones con alguna adicción o antecedentes penales.

Los sueldos que reciben no son acordes al riesgo y la importancia que reviste la función, ya que no se cuenta con un sistema tabular que uniforme las percepciones entre las diversas corporaciones, son significativas las diferencias de un estado a otro.

Las policías preventivas locales no tienen facultades de investigación, en tareas de prevención del delito, en cambio las policías judiciales invaden las funciones preventivas, descuidando las propias de investigación y la ejecución de los órdenes de presentación y aprehensión del Ministerio Público y jueces, con lo cual se alienta la impunidad, la extorsión y la corrupción y lo que es más grave para el ciudadano, la indefensión generalizada y la falta de garantías para resarcir el daño a la víctima.

En materia de equipamiento, instalaciones e infraestructura, condiciones de trabajo y régimen disciplinario, se perciben diferencias sustanciales, así, es urgente estandarizar y mejorar el funcionamiento de las corporaciones de manera integral.

El esquema de prevención con que cuenta actualmente el gobierno mexicano tiene grandes problemas en cuanto a la coordinación de acciones entre las policías preventivas de los niveles federal, estatal y municipal, aunado a falta de recursos financieros para uniformar y resolver rezagos en materia de desarrollo tecnológico, infraestructura, comunicaciones, capacitación, prestaciones sociales, entre otros.

Sin embargo la problemática de mayor impacto para el esquema de prevención es de orden sistémico lo cual se refleja en los altos niveles de impunidad, anulando la capacidad disuasiva y reactiva de las policías preventivas, es decir, los presuntos delinquentes que son puestos a disposición de las autoridades competentes y en poco tiempo vuelven a ser sorprendidos en acciones delictivas en la vía pública, lo cual demuestra que se debe resolver de manera radical las fallas del sistema procesal.

De lo contrario difícilmente se logrará al corto plazo inhibir la comisión de delitos. La reestructuración integral del sistema de referencia, requiere de un esfuerzo serio y comprometido de los poderes de la unión y de los tres niveles de gobierno, a fin de ofrecer a la sociedad mexicana un sistema de prevención, procuración e impartición de justicia eficiente que garantice la reparación del daño de la víctima y de la sociedad, para que de esta manera se logre restablecer la confianza de la ciudadanía en sus instituciones.

La política criminal pretende atacar las causas estructurales del fenómeno delictivo en forma integral y sistemática, toda vez que la experiencia histórica demuestra claramente que debe ser combatido desde sus raíces, para lograr una efectiva prevención del delito. Para tal fin, se fortalecerá la coordinación de esfuerzos

de las distintas dependencias gubernamentales, encargadas de la seguridad pública, procuración y administración de la justicia, así como de las responsables de promover el desarrollo social, el crecimiento económico, el empleo, la salud y la educación.

Entre las causas estructurales del delito y su fenomenología se encuentran diversos factores de carácter económico, que es preciso considerar en la estrategia de prevención y combate a la delincuencia. Existe una clara relación entre el crecimiento económico y la inseguridad y se puede apreciar una relación entre la caída del Producto Interno Bruto y el aumento en la incidencia delictiva.

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

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

Prevenir el delito es adelantarse, evitar que se cometa. Es cambiar la cultura negativa que genera el miedo, la violencia y la impunidad, en una nueva cultura de erradicación de las causas criminales, de la denuncia y la aplicación irrestricta de la Ley.

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

Uno de los propósitos de la política de Estado contra la inseguridad pública y delincuencia es la de fomentar y difundir ampliamente la cultura de la prevención del delito, a través de programas y mecanismos de coordinación con los tres niveles de gobierno, que permitan contrarrestar las causas generadoras de conductas transgresoras de la Ley, la detección oportuna de los factores criminógenos y grupos de riesgo para minimizar su potencial delictivo, adoptando una política criminal integral en la que se delimiten la seguridad pública y la justicia penal como funciones de naturaleza distinta, que guardan estrecha relación y se complementan.

Adecuación del Marco Jurídico

Los ordenamientos jurídicos en materia de seguridad pública, procuración y administración de justicia, readaptación e inserción social, se deben reformar para

ajustarse a la realidad delictiva del país, para consolidar una legislación moderna y eficiente, que perfeccione la coordinación interinstitucional y de los tres niveles de gobierno; el cual constituya un frente común contra la criminalidad, la corrupción y particularmente, contra la impunidad y haga más eficiente la prevención.

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

A fin de cubrir de manera integral, los vacíos legales que propician la impunidad y la evasión de la justicia, se debe impulsar el consenso entre los integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para reformar el marco jurídico en materia de seguridad pública, procuración y administración de justicia. Al efecto, se deben promover iniciativas de ley que garanticen la reparación del daño, que faculten a la víctima a formar parte del proceso desde su inicio hasta su conclusión, otorgar validez al testimonio policial, simplificar el proceso penal y que la readaptación social sea a través del trabajo remunerado, para combatir la impunidad, la corrupción y desalentar la comisión de actos ilícitos.

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

Coordinación Interinstitucional.

El Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006, instrumenta mecanismos de colaboración interinstitucional con los gobiernos estatales, municipales y del Distrito Federal e incluye la celebración de convenios con la sociedad organizada para evaluar el fenómeno delictivo y el trabajo policial.

Si el delito resulta ser un negocio rentable y de bajo riesgo, las estructuras de gobierno deben encaminar sus acciones a maximizar los riesgos y a minimizar las utilidades del crimen organizado, combatiendo las causas generadoras de delincuentes ocasionales que nutren a la delincuencia organizada, por ello, la seguridad pública no es una responsabilidad exclusiva de la policía, también implica la participación de todas las instituciones de gobierno responsables de promover las políticas públicas en materia de crecimiento económico, empleo, salud, educación, finanzas, desarrollo social, etc.

Los delitos pueden ser prevenidos eficazmente con la participación de la comunidad, trabajando unida con las autoridades y fomentando la obligación cívica de denunciar y testificar.

Es primordial avanzar sustancialmente en la integración del registro nacional de policías y el sistema nacional de huellas dactilares delincuenciales, a efecto de contar con información oportuna que permita la expedita identificación de los elementos policiales y de los internos de los centros penitenciarios.

Asimismo, es importante tener un sistema nacional de información confiable, por lo que es necesario que los integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Pública, participen activamente en su consolidación y aplicación, con el fin de enfrentar de manera integral, coordinada y exitosa la inseguridad pública. Para el combate a la delincuencia es fundamental la actualización y ampliación de la red de telecomunicaciones, con el propósito de mejorar la comunicación entre las corporaciones policiales y tener una mejor capacidad de respuesta.

El cambio en las estrategias operativas en el ámbito de la seguridad pública debe sustentarse en un constante esfuerzo de colaboración, para transformar las diferencias que se presentan entre los tres niveles de gobierno, en acciones coordinadas que consoliden los esquemas de trabajo para hacer frente a la delincuencia en cualquiera de sus múltiples manifestaciones.

Visión

"Un gobierno que otorgue a todos los mexicanos seguridad pública de calidad; renovando y detonando el cambio institucional en estricto apego a los ordenamientos jurídicos y el respeto a los derechos humanos."

Misión

"Prevenir la comisión de ilícitos del fuero federal y a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública los del fuero común, con profesionalismo, honestidad y eficiencia; preservando la integridad física de los mexicanos, sus bienes patrimoniales, libertades y derechos humanos, coadyuvando al desarrollo integral del país en un ambiente de seguridad, confianza y respeto al orden jurídico."

Objetivo y Estrategias

La Secretaría de Seguridad Pública, conforme a las estrategias en la materia establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, desde el primer día de gobierno ha llevado a cabo esquemas estratégicos, programas y acciones congruentes con la planeación general que han rendido buenos resultados durante el primer año de gobierno de la actual administración.

Dentro de los principales objetivos tenemos los siguientes:

- 1) Promover el juicio oral para reducir en forma substancial los tiempos procesales, transparentando los autos del Juez y, tanto el ofendido como el presunto responsable, garantizan de mejor manera sus derechos.**
- 2) Eliminar todos los impedimentos de carácter procesal para que cualquiera que conozca de un delito, ya sea patrimonial o contra la integridad de las personas, pueda y deba denunciar los hechos que conoce para de esa manera combatir el delito con eficiencia y prontitud.**
- 3) Sujetar las actividades de la Policía Judicial al control procesal tanto del Juez y del Ministerio Público, como del ofendido y del presunto responsable, para evitar que dejen de cumplirse órdenes de aprehensión y de investigación, y se logre abatir la corrupción que deriva de la falta de controles adecuados.**
- 4) Dotar a la policía preventiva de las facultades legales para investigar, prevenir los delitos, y participar como parte acusadora en aquellos que conozca y no exista denunciante, circunstancia que permitirá multiplicar los esfuerzos contra el crimen.**
- 5) Establecer un sistema de indicadores de medición de la gestión de seguridad pública y evaluación de resultados.**
- 6) Suscribir convenios de colaboración en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a fin de establecer mecanismos de coordinación permanentes con las policías de los niveles, federal, estatal, del Distrito Federal y municipal.**
- 7) Promover la planeación y actividades de inteligencia con la participación de las instituciones policiales federales, estatales y municipales, en la realización de operativos conjuntos regionales, estatales y en las áreas detectadas como de alto impacto geodelictivo.**
- 8) Promover la modernización de las instalaciones de las instituciones de seguridad pública.**
- 9) Fortalecer las actuales redes de telecomunicación con mejor tecnología, para contar con mecanismos sistematizados y modernos, así como consolidar el Sistema Nacional de Atención de Llamadas de Emergencias, con una marcación única a nivel Nacional (066).**
- 10) Instrumentar mecanismos de coordinación para fortalecer el intercambio de información criminal, con las procuradurías federal y estatales, con la finalidad de integrar las bases de datos del Registro Nacional de Policías, vehículos y armamento, así como del Sistema de Huellas Dactilares Delincuencial.**
- 11) Establecer un programa para el registro y supervisión de las empresas de servicios de seguridad privada y para la certificación de la capacitación e infraestructura operativa.**
- 12) Que los ejecutores de las acciones promuevan el uso de la clave presupuestal asignada al Plan para etiquetar y en su caso controlar el gasto asociado.**
- 13) Establecer mecanismos, de conformidad con la normatividad vigente para fortalecer los instrumentos de financiamiento público y privado a nivel nacional, Federal y local.**
- 14) Desarrollar los mecanismos del control y seguimiento de los recursos financieros para verificar su puntual cumplimiento.**
- 15) Apoyar a las entidades federativas el rediseño de sus sistemas operativos y de control que les permitan establecer un Sistema de Planeación y Control Policial.**

1.2.4. La Conferencia Nacional de Procuradores Generales de Justicia de 1993.

El 14 de mayo de 1993 se reunió por primera ocasión la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, en Cocoyoc, Estado de Morelos. En su reunión, el Procurador General de la República, y los Procuradores Generales de Justicia del Distrito Federal y de los Estados, asumieron el compromiso de colaborar estrechamente en busca de mayor procuración de justicia en el territorio nacional. Desde entonces esta Conferencia, se ha reunido periódicamente con el propósito fundamental de fomentar la colaboración y coordinación entre todas las Procuradurías de la República Mexicana.

Esta Conferencia Nacional, se constituyó con las siguientes características generales:

Integrantes:

- Procurador General de la República;
- Procurador General de Justicia del Distrito Federal; y
- Procuradores Generales de Justicia de cada Estado.

Órgano de Dirección:

En sus seis reuniones celebradas antes de su integración al Sistema Nacional de Seguridad Pública, esta Conferencia funcionó a base de una comisión técnica de seguimiento y comisiones o comités encargados de asuntos particulares. Formalmente no se designó presidente.

1.2.5 La Reforma constitucional de 1994

Las acciones para renovar el Estado de Derecho deben tener como punto central el perfeccionamiento de la organización y el funcionamiento de los tribunales, por ser éstos los órganos que al interpretar y aplicar las normas, determinar su violación y sancionar a quienes las infringen, garantiza en última instancia la vigencia del propio Estado de Derecho. Por ello, se emprendió una profunda transformación del sistema de impartición de justicia en los tribunales, para asegurar a todos los mexicanos por igual el acceso a la justicia en los tribunales, para que se tenga la plena certeza de que las demandas y los procedimientos se atenderán con honestidad, eficiencia y estricto apego a la ley, de manera pronta y expedita.

Como un primer paso en esa transformación, en diciembre de 1994, se presentó una iniciativa que en el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados enriquecieron y aprobaron. Con dicha iniciativa aprobada, se reformaron diversas disposiciones constitucionales con el objeto de modificar la integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y prever nuevos mecanismos para la designación de sus integrantes; limitar la duración de sus miembros en el ejercicio del cargo para propiciar la renovación de criterios; dotarla de nuevas y trascendentes competencias a fin de construirla en un auténtico tribunal constitucional; crear un

órgano especializado para que la administración del Poder Judicial de la Federación sea eficiente y autónoma; y sentar las bases para extender y consolidar la reforma del sistema de impartición de justicia en las entidades federativas.

Asimismo, las reformas constitucionales incorporaron cambios para mejorar la procuración de justicia y la seguridad pública. Así, se estableció como requisito de designación del Procurador General de la República que apruebe su nombramiento la Cámara de Senadores; se instauró la posibilidad de impugnar las decisiones de no ejercicio o desistimiento de la acción penal por los órganos de procuración de justicia; y se establecieron los principios generales para la creación de un **Sistema Nacional de Seguridad Pública**.

1.2.6. Ley General que Establecen las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Exposición de motivos de la iniciativa de Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

La reforma a los artículos 21 y 73 fracción XXII de nuestra Ley Fundamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, dio un importante paso, al establecer fundamentos jurídicos claros para aplicar en todo el país una política nacional de seguridad pública, que de manera integral combata frontal y sistemáticamente la delincuencia, e intente responder adecuadamente a una de las más sentidas demandas sociales.

Estos principios adquieren un valor inapreciable, ya que al ser elevados a rango constitucional, traducen los más altos intereses de la Nación convertidos en mandamiento normativo. La Constitución es el ordenamiento supremo que da soporte al estado de derecho bajo el cual los mexicanos queremos asegurar una convivencia civilizada, armónica y pacífica; un Estado que haga de la norma jurídica el soporte de la cohesión social y de la suma de nuestros esfuerzos.

El nuevo modelo de seguridad pública se entiende como una función del Estado, pero no debe ser solamente identificado con el ejercicio del gobierno, sino que también involucrar la plena y consciente participación de la sociedad. Así, no se está solo en presencia de un diferente modelo de instrumentos para la seguridad pública, sino de la construcción de una nueva cultura de la misma en México.

La seguridad pública en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 recogió la preocupación por la creciente inseguridad en la vida cotidiana. A diario se comenten actos ilícitos que perturban la paz y la tranquilidad sociales, afectan el bienestar, la seguridad y el patrimonio de las familias y en no pocas ocasiones lesionan irreparablemente la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

integridad física e incluso la vida de muchos mexicanos. Cuando estos delitos no se resuelven conforme a la ley, se quebranta seriamente el Estado de Derecho.

En este contexto, la sociedad demanda mayor eficiencia en la lucha contra la delincuencia organizada, mediante la completa profesionalización policial y la adecuada coordinación entre los niveles de gobierno, así como una amplia y permanente revisión del marco legal y las disposiciones administrativas relativas a la materia.

El reclamo social de seguridad pública en nuestros días representa un compromiso ara el gobierno, que se asume primero como una propuesta de adecuación a las normas jurídicas, en las que converjan las aspiraciones de los sectores públicos, social y privado.

En dicha iniciativa, se comprende una estrategia para proteger a los individuos y a la sociedad, enfrentar decididamente la delincuencia y preservar el orden público; para aplicar dicha estrategia con éxito, es necesario administrar de manera ordenada y transparente las instituciones de seguridad pública y los recursos con que cuentan. Su referencia son los objetivos de las reformas constitucionales mencionadas y una política nacional que conciba a la seguridad pública como una función de servicio de quienes la ejerzan, a favor de la sociedad.

La coordinación y el federalismo

A través de la coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios y con absoluto respeto a su competencia, soberanía y autonomía, se deben establecer las bases para consolidar un Sistema Nacional que satisfaga estándares de calidad en el servicio de la seguridad pública. El Sistema Nacional de Seguridad Pública tiene explícita la coordinación que debe prevalecer para mejorar la labor de las policías del país, mediante su formación profesional, y para establecer como elemento indispensable la sistematización de toda la información relativa a la seguridad pública.

Para garantizar la seguridad y la tranquilidad de la población ante la creciente capacidad organizativa y movilidad de la delincuencia, resulta imperativo que los tres órdenes de gobierno participen coordinadamente en la realización de este deber común.

Por eso la coordinación debe entenderse como la armonía en el ejercicio de las facultades que tienen ya asignadas en la materia, así como en las acciones de todas las entidades constitucionales de gobierno.

La visión del federalismo surgió del reconocimiento y respeto de la autonomía de las comunidades políticas a fin de articular en forma coherente y respetuosa la soberanía de los estados y la libertad de los municipios, con las facultades constitucionales propias del Gobierno Federal. El federalismo en este sentido, genera

las condiciones institucionales, para atender de manera específica, los problemas que trascienden los ámbitos locales al convertirse en fenómenos nacionales.

Así, la coordinación nacional en materia de seguridad pública se inserta en este nuevo enfoque que integra funcionalmente los diversos ámbitos de competencia e induce la participación social. Con esto se fortalecen los canales de colaboración concurrente entre las instancias y mecanismos de autoridad, generando la corresponsabilidad necesaria para atender un problema de dimensión nacional.

El concepto de la seguridad pública y sus fines.

Se concibe a la seguridad no sólo como una función que comprende las actividades ejecutivas de prevención, sino también las acciones sustantivas de investigación y persecución para que los delincuentes sean enjuiciados, sancionados y readaptados conforme alas leyes.

Esta proposición define a la seguridad pública como todas aquellas actividades encaminadas a prevenir y disminuir las infracciones y delitos, así como las acciones que realizan el ministerio público a través de la procuración de justicia, las autoridades administrativas responsables de la readaptación social del delincuente y la adaptación del menor infractor, asimismo la labor de las instituciones encargadas de la protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país, y en general, todas las que realicen directa o indirectamente, las dependencias y entidades que deban contribuir a los fines de la seguridad pública en México.

Este concepto en sentido general, viene de la verdadera exégesis y alcance que la reforma que el artículo 21 constitucional quiso darle al considerarla como una función estatal, cuya responsabilidad es de la Federación, de las entidades federativas, del Distrito Federal y, además, de los municipios.

La reforma del artículo 21 constitucional elevó el concepto y la atribución de esta función a todo el Estado Mexicano, para enmarcarla con un contenido propio de mayor comprensión lógica y jurídica del que la reforma constitucional vigente desde 1983 dada al artículo 115 había concebido como seguridad pública municipal; este anterior concepto tiene un sentido más estricto, pues en aquel año la intención fue distribuir competencias e integrarle un ámbito de servicios públicos exclusivos a los ayuntamientos mexicanos, frente al amplio espacio de atribuciones que, por falta de regulación, tenían las entidades federativas.

El concepto de seguridad pública derivado del artículo 115 nos remite a la tradicional y hasta secular función de vigilancia preventiva, que se realiza por medio de las policías municipales para prevenir infracciones a los reglamentos de buen gobierno y de policía. Tienen su antecedente histórico en las viejas ordenanzas de la época colonial que sustentaban la actuación de aquellos vigilantes nocturnos o "serenos" y las de los alguaciles que velaban por su exacto cumplimiento y contaban para ello con la colaboración de los vecinos. Eran entonces, como ahora, las reglas

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de comportamiento de los ciudadanos y de la población en general, en vías públicas, en calles, plazas, caminos y lugares de concurrencia.

Hoy en día el artículo 21 constitucional extiende y comprende con mayor amplitud la función de seguridad pública, como algo que va más allá del concepto de servicio municipal, pues rebasa el alcance de prevención a cargo de la policía uniformada e incluye en aquella a las diversas autoridades constitucionales de toda la organización estatal mexicana, que en un esfuerzo común pretenden hacer realidad la preservación de las libertades del orden público y la paz de la sociedad, en un sentido amplio.

El concepto jurídico construido en la iniciativa, que recoge las ideas de muchos juristas y legisladores, permite afirmar que la importantísima tarea de las autoridades judiciales, cuando conocen y determinan la situación jurídica de los enjuiciados y los sancionan, restituyen el orden jurídico y con ello, innegablemente obsequian las finalidades de preservar la paz social.

Debe reconocerse igualmente, con la misma línea de pensamiento lógico y jurídico, que la actuación de las autoridades encargadas de la ejecución de las penas, lo que intenta es que quienes hayan cometido ilícitos criminales, se readapten para que no los vuelvan a cometer, y que con esta función imprescindible colaboran para asegurar el orden y la tranquilidad social.

La función de seguridad pública estatal se concibe con un sentido preciso que la entiende como la materia de prevenir y perseguir delitos, pero también con un sentido lato, la de comprender al resto de las acciones que de una manera conjunta confluyen a las finalidades superiores de sus objetivos.

La iniciativa, propuso que se reconozca así la interpretación auténtica de un nuevo concepto constitucional de la función estatal de la seguridad pública, por las razones expuestas antes y, principalmente, porque concebirlo así permitirá aprovechar toda su utilidad jurídica para construir y operar con eficacia el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Todos estos conceptos explican por sí los textos de los artículos del proyecto de ley que define al Sistema Nacional por sus elementos integrados y por sus objetivos y fines.

Es así, como una conclusión, que se ha estructurado el concepto de la seguridad pública con dos ejercicios metodológicos: primero por sus acciones y segundo por sus conductas; aquellas son las partes funcionales que componen la seguridad pública, y éstas las autoridades a través de las cuales se realiza y complementa la función.

Objeto de esta iniciativa.

La fracción XXIII del artículo 73 constitucional permite que el Congreso de la Unión dicte la ley que establezca las bases de coordinación para el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Por otra parte, el artículo 21 dispone que los tres órdenes constitucionales del Estado se coordinen para establecer ese Sistema Nacional "en los términos que señale la ley". Luego entonces, esos términos deben ser precisamente las bases que digan cómo se va a operar la coordinación nacional, debiendo ser las fundamentales para que el sistema se constituya y funcione.

Tales bases de coordinación necesariamente deben ser:

- La definición de las acciones y objetivos de la seguridad pública;
- Los elementos que integrarán el Sistema Nacional;
- Las materias que serán el objeto de la coordinación;
- Los instrumentos del Sistema que la ley propone;
- Las instancias de coordinación;
- Las fórmulas jurídicas para tomar las decisiones; y finalmente,
- Los mecanismos que auspicien la participación de la sociedad.

Los anteriores contenidos son los límites materiales que contiene esta ley, pero existen otras limitaciones en su alcance formal que conviene exponer para su mejor interpretación.

Las reformas a los artículos 21 y 73 invocados devienen en diferentes mandatos. El primero expresa una nueva definición de esa función estatal, manda que las diversas entidades constitucionales se coordinen, lo que implica una concurrencia y coincidencia de competencias; y establece los principios jurídicos y morales de actuación de todos los agentes policíacos del país.

Por su parte el artículo 73, como se dice, autoriza al Congreso de la Unión para expedir una ley que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional y para que expida otras leyes que provean a la organización y el funcionamiento de las corporaciones de seguridad pública federales y lo relativo al estatuto de sus miembros.

Por esta razón, puede decirse que la coordinación, la integración de los elementos del Sistema Nacional y esa concurrencia de funciones y competencia, sólo pueden reglamentarse con normas de contenido general, es decir, destinadas y aplicables para todos los órganos de gobierno del país, que desde luego han de regularse por una ley del Congreso de la Unión de tal naturaleza. Es el caso de esta iniciativa.

Las materias y las instancias de la coordinación.

Se comprenden como materias de la coordinación a los procedimientos para regular la formación, ingreso, permanencia, promoción y retiro de los miembros de las instituciones policiales; los sistemas disciplinarios así como de estímulos y recompensas; la organización, administración, operación policial y modernización tecnológica; la asignación de recursos para la seguridad pública, incluido el financiamiento conjunto; el suministro, intercambio y sistematización de todo tipo de información sobre seguridad pública; las acciones y operaciones policiales conjuntas; la regulación y control de los servicios privados de seguridad; y las relaciones con la comunidad y fomento de cultura de prevención de infracciones y delitos.

Estas materias se explican en su mayoría por su sola enunciación textual; sin embargo, conviene puntualizar que en su conjunto constituyen una de las principales bases para la coordinación, pues comprenden el amplio espectro de los temas que son base para los trabajos del Sistema Nacional. Algunas en particular, cobrarán la mayor atención de la sociedad de los integrantes de todos los consejos de coordinación, como el establecimiento de los mecanismos y fórmulas que lleguen a instituir la carrera civil y profesional de los policías, o la homologación de las formas de organización y la modernización tecnológica de sus corporaciones; o al que se refiere a las acciones policiales conjuntas, que serán los operativos de prevención y persecución, que en el marco de la coordinación se podrían realizar entre varias instituciones de seguridad pública de diferentes niveles de gobierno y regiones de un Estado o del país. Esta última, que deberá ser normada y acotada por las bases que establezca el propio Consejo Nacional y podrán aplicarse por los convenios que suscriban las partes involucradas, tendrá por objeto hacer realidad la materialización más efectiva de la seguridad pública en el terreno de los hechos.

Como instancia superior para coordinar esta función pública y con el propósito de promover mecanismos y acciones tendientes al cumplimiento de los principios y objetivos de la ley que se inicia, se crea el Consejo Nacional de Seguridad Pública, en el cual van a confluir las atribuciones conducentes que legalmente corresponden a la Secretaría de Gobernación, a la Secretaría de la Defensa Nacional y a la Secretaría de Marina; así como a la Procuraduría General de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe del Distrito Federal y desde luego, conforme a los diferentes niveles de la coordinación, a los municipios del país.

Bajo este esquema de actuación y conforme a las atribuciones propias de la Secretaría de Gobernación, corresponderá a dicha dependencia presidir esta máxima instancia de coordinación nacional.

A efecto de vincular los esfuerzos que de manera conjunta deberán desarrollarse por la Federación, el Distrito Federal, Estados y Municipios, es necesario otorgar al Consejo Nacional la facultad de proponer contenidos para el proyecto del Programa Nacional de Seguridad Pública, y luego, tras su aprobación y expedición legal, llevarlo a cabo y evaluarlo permanentemente.

El Sistema Nacional está diseñado, de esta manera, para que interactúe en sus trabajos de los Ayuntamientos hasta el Gobierno Federal y desde el Consejo Nacional hasta los municipales.

También debe dotársele de la facultad suficiente para determinar la forma de hacer coincidir los sistemas locales o los regionales, que crearían e instalarían las instituciones correspondientes conforme a las necesidades sociales y políticas de cada zona del país.

En virtud de la capacidad e incidencia criminal de las bandas de delincuentes, que no se detienen en fronteras, es preciso insertar a las actividades del Consejo Nacional en un contexto de cooperación internacional, que coadyuve con las posteriores medidas legislativas complementarias para combatir con eficacia al crimen organizado.

Se establece la obligación del Consejo para reunirse por lo menos cada seis meses, a fin de que constituya un foro donde incidan las propuestas encaminadas a perfeccionar el Sistema Nacional, detectar las lagunas o deficiencias jurídicas conforme a la experiencia adquirida en su constante actuación, remitir a las instancias que tienen competencia para presentar proyectos legislativos las propuestas de carácter legal o reglamentarias en materia de seguridad pública, así como para analizar proyectos y estudios en el tema. En suma, para dirigir el Sistema Nacional, conducir los objetivos de sus instrumentos y los servicios de apoyo y para normar su mejor organización y funcionamiento.

La dimensión cuantitativa del Consejo Nacional tiene que ver sin duda con la eficiencia y práctica de sus trabajos y con su representativa. Por ello no se prevé la regla que permita la representación por suplencia de sus integrantes, particularmente referidos a las entidades federativas porque la intención es reunir en el seno del Consejo Nacional y en las conferencias que se le desprendan inmediatamente, a los principales responsables de las diferentes funciones de la seguridad pública. Los titulares del Ejecutivo de las entidades federativas tienen en sus atribuciones numerosas facultades sobre la materia y si bien no representan constitucionalmente a toda la entidad, sí tiene la mayor competencia para obligarse directamente o para comprometerse a promover en sus jurisdicciones acciones que permitan introducir cambios legislativos, adecuaciones a la organización funcional de las instituciones de seguridad pública o uniformar procedimientos y servicios, como se menciona anteriormente.

Con el propósito de evitar la centralización de las decisiones y como manifestación inequívoca de los principios federalistas que animan al Gobierno Federal, se reconoce la necesidad de promover e impulsar la creación de consejos en el Distrito Federal, en los Estados y en los Municipios del país, para que desde sus espacios legales, coadyuven en la coordinación, planeación y supervisión del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Cabe precisar que el Consejo Nacional y los consejos locales o regionales no constituyen nuevos entes de la administración pública que vengan a engrasar el aparato administrativo, sino exclusivamente instancias a las que acuden los sectores públicos y privados involucrados, para que dentro de aquellos, los órganos de los diversos ámbitos de gobierno perfeccionen y eficienten su actuación, y se puedan lograr así mejores resultados en la protección de los individuos, sus bienes y derechos.

Así mismo, se propuso la ubicación de entidades que se denominan conferencias, una la de procuración de justicia y otra para la prevención y la readaptación social, específicamente. La primera de hecho ya existía y es la conferencia nacional que agrupa a todos los procuradores del país, que se reúnen periódicamente; se ocupan de diseñar políticas, estrategias y acciones de cooperación mutua, que ha empezado a redituár buenos frutos.

No solamente se propuso su conservación, sino la incorporación de ésta al Sistema Nacional de Seguridad Pública, y se ha concebido para que exista como una instancia de operación más, permitiendo conjuntamente, con la otra conferencia de prevención y readaptación social, abarcar las dos áreas sustanciales de la temática, para que se reúna con mayor regularidad que el Consejo Nacional.

La conferencia de prevención y de readaptación social la integrarían los Secretarios Generales de Gobierno del Distrito Federal y los Estados o los funcionarios directamente responsables de estos rubros de la seguridad pública en las entidades, cuando ésta no dependiera de aquéllos.

Hay dentro del Sistema Nacional consejos locales o regionales, que son los de cada entidad federativa o municipios, este es su primer espacio de intervención. Sin embargo, la iniciativa propone además que exista una Conferencia de Participación Municipal, como instancia de coordinación nacional inmediata del Consejo Nacional, donde puedan tener cause y presencia los planteamientos y la visión que sobre seguridad pública, provenga de todas las comunas del territorio nacional.

En conjunto de estas tres conferencias, el Consejo Nacional podría integrar las comisiones que fueran necesarias para tratar diversos asuntos especiales, compuestas con sus propios miembros y otros de la sociedad mexicana.

En suma, estas conferencias son de nivel intermedio de actuación más permanente con el Consejo Nacional, con quien el Secretario Ejecutivo tendría que interactuar en forma regular.

La iniciativa, concibe al Sistema Nacional como una entidad jurídica prácticamente inorgánica, que funciona a través de mecanismos que producen los lineamientos, políticas, toman medidas y realizan acciones coordinadas, de conformidad con las facultades constitucionales y legales que ya tienen propias, tanto la Federación como el Distrito Federal, los Estados y los Municipios. Su funcionamiento y eficacia exige que haya una instancia más de carácter permanente

que instruya y dé seguimiento a los acuerdos y a los convenios que se adopten y celebren, según la materia y el alcance de ésta, pero que al mismo tiempo haga los trabajos previos de preparación técnica de los asuntos que deban conocerse y resolverse, particularmente por el Consejo Nacional.

Por lo anterior, se propuso la creación de la figura de un Secretario Ejecutivo, que coordine y administre los dos principales instrumentos del Sistema, que son la formación profesional de las policías y los registros de la información. El marco de atribuciones legales de este Secretario Ejecutivo debe cumplir la imprescindible tarea de mantener y hacer permanente la funcionalidad del Sistema Nacional.

Sin embargo, especial cuidado ha tenido la redacción de sus funciones, para precisar que en todo caso, el secretario ejecutivo no sustituye las atribuciones ni el mando que ya tienen las autoridades de seguridad pública que forman parte del Sistema Nacional; ni siquiera en el caso de la función para coordinar a las policías federales preventivas que ya existen en el Ejecutivo y que son la Federal de Caminos, la Federal de Inmigración, para no citar otras policías que tienen diversos grados de organización como corporaciones policiales. En esta hipótesis sólo corresponderá al Secretario Ejecutivo hacer las labores de coordinación y por ningún motivo podrá establecerse una relación de jerarquía de supra o subordinación con ellas. Pero la necesidad de diseñar e implementar procedimientos y esquemas de organización homólogos, hasta donde sea posible y conveniente, en todas las instituciones policiales, justifican y requieren de esta función estrictamente administrativa.

La figura del Secretario Ejecutivo tiene dos aspectos; por una parte, es el secretario de acuerdos del Consejo Nacional, pero también está concebido para que sea el secretario instructor del Sistema Nacional que, como se enunciaba, administre el servicio de apoyo a la carrera policial, y las instituciones nacionales de formación, mediante el impulso de los elementos educativos técnicos que deben diseñarse e implementarse, con una visión nacional e integradora de equivalencias escolares.

Lo mismo debe decirse respecto de los instrumentos de la información sobre la seguridad pública, con el agregado comentario de que este capítulo es de mayor complejidad técnica y que su implementación en toda la República exigirá con mayor razón una administración única y de carácter nacional.

Estas dos facetas conllevan a proponer que la designación del Secretario Ejecutivo dependa de quien presida el Consejo Nacional y quien, al mismo tiempo, es el secretario del despacho del Ejecutivo Federal responsable por una parte, de dos de las más importantes funciones de la seguridad pública, que son la prevención a nivel federal y la readaptación social de los sentenciados de todo el país, así como del tratamiento de menores infractores; pero además, es el responsable de llevar las relaciones del Ejecutivo Federal con los demás Poderes de la Unión, con los Gobiernos Estatales y los Ayuntamientos; vigilar el cumplimiento de la Constitución y especialmente de las garantías individuales y derechos ciudadanos; autorizar el uso de armas de los empleados federales; organizar la defensa contra la delincuencia;

autorizar y supervisar los programas de comunicación social de las dependencias del sector público federal; y en suma, el encargado de conducir la política interior que compete al Ejecutivo Federal.

Todas estas atribuciones de la Secretaría de Gobernación, evidentemente, tendrán que dirigirse hacia los fines de la coordinación, y compaginarse con las equivalencias de las autoridades locales y municipales, sin lo cual, en una buena parte no haría posible este gran intento de ordenar la concurrencia de todas las autoridades involucradas.

Por consecuencia de lo anterior, se propuso a esa Soberanía, un perfil de elementos de capacidad legal y profesional, de condición moral y personal, y de experiencia y conocimiento en el tema, exigibles para el nombramiento del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Elementos del Sistema Nacional

La corrupción es un mal en cualquier sociedad, pero cuando ésta penetra y lesiona los sistemas de seguridad pública genera uno de los mayores malestares sociales, así como el rechazo de los gobernados, no sólo para con las instituciones encargadas de salvaguardarlos, sino para con la administración pública en general. Por ello, es primordial que todos los servidores públicos y de manera particular los de seguridad pública sean mejor retribuidos para que se desempeñen con honestidad. Es oportuno aquí refrendar el principio de legalidad bajo el cual han de actuar en todo momento los integrantes de las corporaciones policiales. En particular, la ley previene que la actuación de éstos deberá respetar siempre los derechos humanos.

Es indiscutible que la educación, como elemento de formación del ser humano, tiende a desarrollar y motivar el amor a la patria y la conciencia en la justicia, como premisas de conducta humana necesarias para la práctica de los más altos valores sociales. Por esta razón, se incorporó como instrumento básico del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la carrera policial obligatoria y permanente, de acuerdo con los mecanismos de coordinación, integrando todas las instituciones en que se formen y desempeñen los elementos, sean federales, locales o municipales.

La capacitación, el adiestramiento, la actualización y la especialidad de los conocimientos y destrezas adquiridos por los elementos policiales, se desarrollarán a partir de los mecanismos de coordinación y serán condiciones para lograr ascensos y promociones; la especialización profesional redundará en la obtención de agentes e instituciones más eficaces y de alta calidad en beneficios de la comunidad.

El texto de la iniciativa concibió a la carrera policial como un servicio permanente de carácter profesional, que permita desarrollar todo un ejercicio de vida por parte de los integrantes de las corporaciones de seguridad pública del país y que comprenda un conjunto de mecanismos que vayan desarrollando el trabajo de las

policías. La especialización y los diferentes cursos teóricos y prácticos que se imparten irán contribuyendo a la formación policial, deberán aglutinarse y concebirse con una misma visión integral, por lo planes y programas de estudio con contenidos formales, que puedan llegar a recibir el crédito de escolaridad que toda tarea profesional exige. Para esto, se crearon y establecieron academias nacionales y regionales de policía, que sumadas a las que ya existían y operaban en los Estados, han ido conduciendo, como un servicio de apoyo nacional, el enfoque y los objetivos de la formación policial y permitiendo así, el desarrollo de una verdadera carrera policial.

El otro instrumento importante por medio del cual se han logrado los objetivos, lo instituye la obligación de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y Municipios de suministrar, intercambiar y sistematizar la información sobre seguridad pública.

Así, para consolidar los procesos permanentes de profesionalización de los recursos humanos de la seguridad pública, se vincularon los dos instrumentos legales, es decir, el de la formación policial con el de la información. Por ello se creó, el Registro Nacional de Personal Policial, a fin de tener un mejor control y aprovechamiento de los recursos humanos y una coordinación adecuada y eficiente entre los tres órdenes de gobierno.

Dicho instrumento informativo, recoge los datos que permiten identificar, reconocer, estimular y sancionar a los integrantes de los cuerpos de seguridad pública, determinando la obligación para los distintos niveles de gobierno de inscribir y mantener actualizados los registros del desempeño de dichos miembros policiales.

En el proyecto, se establecieron las bases para un adecuado control de los recursos materiales que se les hayan asignado o autorizado al personal policial. Por ello se estableció el Registro Nacional de Equipo, en el cual quedan inscritos los datos de las características de las asignaciones de armas que se proporcionan en custodia a los integrantes de las instituciones policiales. Tanto las armas de cargo que se proporcionan individualmente, como aquellas que se encuentran registradas de manera colectiva a favor de una institución de seguridad pública, deben estar inscritas en este Registro y acatar lo establecido en la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos; su desacato producirá las sanciones correspondientes. Con ello, se busca obsequiar un sentido reclamo de la sociedad de evitar que existan personas portando indebidamente armas de fuego sin pertenecer a alguna corporación policial, o fuera del servicio, y por eso también se prevé que los integrantes de estas instituciones deban ostentar de manera permanente identificación oficial.

Como respuesta a la necesidad de contar con instrumentos de acopio de datos que permitan analizar la incidencia delictiva y la problemática de la seguridad pública, destaca la base de información de la Estadística de Seguridad Pública, que identifica, evalúa y sistematiza los datos y cifras relevantes en la materia en toda la República Mexicana.

Este rubro de información sobre servicios de seguridad preventiva, procuración y administración de justicia, sistemas de prisión preventiva, de ejecución de sentencias y de tratamiento de menores, así como de factores asociados a la problemática de seguridad pública, sirven de apoyo para las conclusiones y decisiones sobre políticas de respuesta frente a las diferentes manifestaciones de la criminalidad, a partir de otra base de datos más específicos sobre delincuentes o probables delincuentes, que incluye sus características, sus medios de identificación, recursos y modos de operar. Estos datos permiten consolidar un eficaz instrumento que coadyuva el debido cumplimiento de la función de la seguridad pública.

Mecanismo jurídicos del Sistema.

Capital importancia tiene la definición de las fórmulas jurídicas que la iniciativa sugirió como mecanismos para que todo el Sistema Nacional, en sus diferentes niveles de coordinación, conozca de los asuntos que le corresponden, realice sus funciones y principalmente, para que tome sus determinaciones.

Es indudable que los Consejos Nacional y locales o regionales, están concebidos para que sean instancias colegiadas de coparticipación representativa de los diferentes órganos de autoridad que hay en el país. Ahora bien, los asuntos que vayan a conocerse y las materias sobre las que se pueden pronunciar acuerdos y resoluciones, deberán tomarse por diferentes procedimientos considerando sus alcances, pues cuando una determinación pueda afectar el ámbito de competencia de las entidades federativas y de los municipios, deberá instruirse por medio de convenios generales o específicos, a través de los cuales las partes asuman voluntariamente los compromisos de promover en sus respectivos ámbitos el contenido de dichas resoluciones y acuerdos.

Cuando esos efectos jurídicos no se producen, las instancias de coordinación, de conformidad con sus disposiciones generales internas, podrán establecer otras formas y procedimientos que vinculen y obliguen directamente al cumplimiento de dichas decisiones.

Sin embargo, ninguna de las normas que organiza y dan atribuciones o disponen los procedimientos para la actuación de todas las instituciones y autoridades que se coordinan dentro del Sistema Nacional directamente, o que por virtud de su competencia también deban realizar funciones vinculadas a la seguridad pública, como las leyes orgánicas de las procuradurías y de los tribunales, o las leyes de procedimentales y las de ejecución de penas y medidas de tratamiento para menores infractores, ni mucho menos las leyes de materias como la educación, la salud, protección del medio ambiente, etcétera, se puede entender trastocadas o modificadas en esta ley ya aprobada y modificada. Será con el desarrollo y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, como se irá planteando y proponiendo diferentes adecuaciones legislativas que vayan dando congruencia al marco jurídico global de la seguridad pública integral.

Tal distinción de mecanismos de los alcances normativos de esta ley, asegura el respeto irrestricto a los principios del federalismo mexicano, y al orden jurídico positivo, pero permiten contar con fórmulas jurídicas eficaces para desarrollar todo el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Servicios de apoyo a la población.

Como parte de la labor social y de los servicios a favor de la comunidad que caracteriza las acciones coordinadas del gobierno, se dispone que el Consejo Nacional impulse mecanismos que brinden un servicio para emergencias y para la localización de personas y bienes, mediante la operación de la red telefónica nacional, donde vinculen otros sistemas y tareas de diversas dependencias e instituciones de asistencia pública y privada.

Participación de la sociedad.

El Consejo Nacional tiene el encargo de establecer los procedimientos necesarios que permitan a la comunidad intervenir en la planeación de políticas y medidas concretas para mejorar los servicios de seguridad pública en sus respectivas localidades, auxiliar a las autoridades en sus tareas y para participar en actividades que no sean confidenciales o pongan en riesgo el buen desempeño de la función de seguridad pública, con lo cual se hace copartícipe al ciudadano de esta importante tarea social, cuya naturaleza debe reconocerse en la corresponsabilidad de sociedad y gobierno.

LEY GENERAL QUE ESTABLECE LAS BASES DE COORDINACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

texto vigente
(última reforma aplicada 30/11/2000)

Al margen un sello con el escudo nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.-
Presidencia de la República.

ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que el H. Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

"EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DECRETA:

LEY GENERAL QUE ESTABLECE LAS BASES DE COORDINACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

TÍTULO PRIMERO Disposiciones Generales

Artículo 1º.- La presente ley tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el Territorio Nacional.

Artículo 2°.- El Sistema Nacional de Seguridad Pública se integra con las instancias, instrumentos, políticas, servicios y acciones previstos en la presente ley, tendientes a cumplir los objetivos y fines de la seguridad pública.

Artículo 3°.- Conforme al artículo 21 constitucional y para los efectos de esta ley, la seguridad pública es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

Las autoridades competentes alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor.

El estado combatirá las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales y desarrollará políticas, programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad.

La función de seguridad pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las autoridades de policía preventiva, del Ministerio Público, de los tribunales, de las responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de las encargadas de protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país; así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones, deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta ley.

Artículo 4°.- Cuando las disposiciones de esta ley comprendan materias y acciones que incidan en diversos ámbitos de competencia de la Federación, los Estados, el Distrito Federal o de los Municipios, se aplicaran y ejecutaran mediante convenios generales y específicos entre las partes componentes del Sistema Nacional.

Artículo 5°.- La coordinación y aplicación de esta ley, se hará con respeto absoluto de las atribuciones constitucionales que tengan las instituciones y autoridades que intervienen en el sistema nacional.

Cuando las acciones conjuntas sean para perseguir delitos, se cumplirán sin excepción los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables.

Artículo 6°.- La conducta de los miembros de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. Las autoridades establecerán instrumentos de formación policial que incluyan estos principios.

Artículo 7°.- La Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios integrarán los instrumentos de información del sistema nacional, para cuyo efecto se establecerán las bases de datos sobre la seguridad pública.

Artículo 8°.- Las autoridades establecerán mecanismos eficaces para que la sociedad participe en la planeación y supervisión de la seguridad pública, en los términos de esta ley y demás ordenamientos aplicables.

TITULO SEGUNDO **Del Sistema Nacional de Seguridad Pública**

CAPITULO I

De la Coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios

Artículo 9°.- Las autoridades competentes de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, se coordinarán para:

- I.- Integrar el Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- II.- Determinar las políticas de seguridad pública, así como ejecutar, dar seguimiento y evaluar sus acciones, a través de las instancias previstas en esta ley;
- III.- Desarrollar los lineamientos, mecanismos e instrumentos para la mejor organización y funcionamiento de las instituciones de seguridad pública y para la formación de sus integrantes;
- IV.- Establecer, supervisar, utilizar y mantener actualizados todos los instrumentos de información del Sistema Nacional;

- V.- Formular propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública, así como para llevarlo a cabo y evaluar su desarrollo; y
- VI.- Tomar medidas y realizar acciones y operativos conjuntos.

- Artículo 10°.-** La coordinación comprenderá las materias siguientes:
- I.- Procedimientos e instrumentos de formación, reglas de ingreso, permanencia, promoción y retiro de los miembros de las instituciones policiales;
 - II.- Sistemas disciplinarios, así como de estímulos y recompensas;
 - III.- Organización, administración, operación y modernización tecnológica de las instituciones de seguridad pública;
 - IV.- Las propuestas de aplicación de recursos para la seguridad pública, incluido el financiamiento conjunto;
 - V.- Suministro, intercambio y sistematización de todo tipo de información sobre seguridad pública;
 - VI.- Acciones policiales conjuntas, en los términos del Artículo 5o. de esta ley;
 - VII.- Regulación y control de los servicios privados de seguridad y otros auxiliares;
 - VIII.- Relaciones con la comunidad y fomento de la cultura de prevención de infracciones y delitos; y
 - IX.- Las relacionadas con las anteriores, que sean necesarias para incrementar la eficacia de las medidas y acciones tendientes a alcanzar los fines de la seguridad pública.

Artículo 11°.- Las políticas, lineamientos y acciones de coordinación se llevarán a cabo mediante la suscripción de los convenios respectivos o con base en los acuerdos y resoluciones que se tomen en el Consejo Nacional de Seguridad Pública y en las demás instancias de coordinación.

CAPITULO II
De las instancias de Coordinación
Sección Primera
Del Consejo Nacional de Seguridad Pública

Artículo 12°.- El Consejo Nacional será la instancia superior de coordinación del Sistema Nacional y estará integrado por:

- I.- El Secretario de Seguridad Pública, quien lo presidirá;
- II.- Los Gobernadores de los Estados;
- III.- El Secretario de la Defensa Nacional;
- IV.- El Secretario de Marina;
- V.- El Secretario de Comunicaciones y Transportes;
- VI.- El Procurador General de la República;
- VII.- El Jefe del Gobierno del Distrito Federal; y
- VIII.- El Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Artículo 13°.- Para el conocimiento de las distintas materias de coordinación a que se refiere esta ley, el Sistema Nacional de Seguridad Pública contará con las conferencias de prevención y de readaptación social, la de procuración de justicia y la de participación municipal. También podrá formar las comisiones necesarias para las diferentes áreas de la materia y en particular, para el estudio especializado de las incidencias delictivas; en ellas podrán participar las dependencias y entidades de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios que, por razón de su competencia, tengan relación con el Sistema Nacional.

Con la misma finalidad, se invita a expertos, instituciones académicas, de investigación y agrupaciones del sector social y privado relacionadas con la materia.

Artículo 14°.- El Consejo designará, a propuesta de su presidente, al Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, quien podrá ser removido libremente por dicho presidente.

El Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento o no adquiera otra nacionalidad y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;
- II.- Tener mas de 35 años de edad;
- III.- Contar con título de licenciado en derecho debidamente registrado; y

IV.-Ser de reconocida capacidad y probidad y contar con experiencia en áreas de seguridad pública.

Artículo 15°.- El Consejo conocerá y resolverá los asuntos siguientes:

- I.- La coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- II.- La determinación de lineamientos para el establecimiento de políticas generales en materia de seguridad pública;
- III.- La formulación de propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública, así como la evaluación periódica de este y otros relacionados;
- IV.- La determinación de medidas para vincular el Sistema Nacional con otros nacionales, regionales o locales;
- V.- La emisión de bases y reglas para la realización de operativos conjuntos entre corporaciones policiales federales, locales y municipales;
- VI.- La realización de programas de cooperación internacional sobre seguridad pública, en coordinación con las entidades y dependencias competentes;
- VII.- La elaboración de propuestas de reformas a leyes y reglamentos en materia de seguridad pública;
- VIII.- El análisis de proyectos y estudios que se sometan a su consideración por conducto del Secretario Ejecutivo;
- IX.- La expedición de reglas para la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública; y
- X.- Los demás que sean necesarios para cumplir los objetivos de esta ley.

Artículo 16°.- El Consejo se reunirá por lo menos cada seis meses a convocatoria de su Presidente, quien integrara la agenda de los asuntos a tratar.

Corresponderá al Presidente, además, la facultad de promover en todo tiempo la efectiva coordinación y funcionamiento del Sistema Nacional.

Los miembros del Consejo podrán proponer acuerdos y resoluciones, así como vigilar su cumplimiento.

Artículo 17°.- Serán funciones del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional:

- I.- Elaborar las propuestas de contenido del Programa Nacional de Seguridad Pública y someterlas a la aprobación del Consejo;
- II.- Levantar y certificar los acuerdos que se tomen en el Consejo, llevar el archivo de estos y de los instrumentos jurídicos que refiere el Artículo 11;
- III.- Ejecutar y dar seguimiento a acuerdos y resoluciones del Consejo;
- IV.- Proponer para su aprobación al Consejo políticas, lineamientos y acciones para el buen desempeño de las instituciones de seguridad pública del país;
- V.- Elaborar y publicar informes de actividades del Consejo;
- VI.- Coordinar el servicio nacional de apoyo a la carrera policial y las instituciones nacionales de formación de las policías;
- VII.- Administrar y sistematizar los instrumentos de información del sistema nacional, así como recabar todos los datos que se requieran;
- VIII.- Informar al Consejo de sus actividades;
- IX.- Formular sugerencias a las autoridades competentes, para que las instituciones de seguridad pública de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, desarrollen de manera más eficaz sus funciones;
- X.- Promover, por conducto de las instituciones de seguridad pública, la realización de acciones conjuntas, conforme a las bases y reglas que emita el Consejo y sin menoscabo de otras que realicen las autoridades competentes;
- XI.- Tomar las medidas necesarias para hacer efectiva la coordinación y preservación de la seguridad pública;
- XII.- Realizar estudios especializados sobre las materias de seguridad pública; y
- XIII.- Coordinar acciones entre las policías federales preventivas

Sección Segunda De los Consejos Locales y Regionales de Coordinación

Artículo 18°.- En el Distrito Federal y en los Estados se establecerán Consejos locales encargados de la coordinación, planeación y supervisión del Sistema Nacional de

Seguridad Pública en sus respectivos ámbitos de gobierno. En el caso de los Consejos estatales, participaran los municipios atendiendo a las características regionales y demográficas de cada entidad federativa.

En las Entidades Federativas se establecerán consejos de coordinación delegacionales o municipales, según sus características, para la realización de dichas actividades.

Artículo 19°.- Cuando para el cumplimiento de la función de seguridad pública sea necesaria la participación de dos o más entidades federativas, se establecerán instancias regionales de coordinación, con carácter temporal o permanente.

Cuando se requiera la participación de dos o más municipios, ya sea de un mismo o de diferentes entidades federativas, podrán también establecerse instancias intermunicipales, con apego a los ordenamientos estatales correspondientes.

Artículo 20°.- Los consejos locales y las instancias regionales se organizarán, en lo conducente, de manera similar al Consejo Nacional y tendrán las funciones relativas para hacer posible la coordinación y los fines de la seguridad pública, en sus ámbitos de competencia.

Artículo 21°.- Los Consejos locales y las instancias regionales podrán proponer al Consejo Nacional acuerdos, programas específicos y convenios sobre las materias de la coordinación.

CAPITULO III De la Actuación y Formación de los Integrantes de las Instituciones Policiales

Artículo 22°.- Para que la actuación de los integrantes de las instituciones policiales se apege a los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, las instancias de coordinación del Sistema Nacional promoverán que en las normas aplicables se prevean, como mínimo, los deberes siguientes:

- I.- Conducirse siempre con apego al orden jurídico y respeto a los derechos humanos;
- II.- Prestar auxilio a las personas amenazadas por algún peligro o que hayan sido víctimas de algún delito, así como brindar protección a sus bienes y derechos. Su actuación será congruente, oportuna y proporcional al hecho;
- III.- Cumplir sus funciones con absoluta imparcialidad, sin discriminar a persona alguna por su raza, religión, sexo, condición económica o social, preferencia sexual, ideología política o por algún otro motivo;
- IV.- Abstenerse en todo momento y bajo cualquier circunstancia de infligir, tolerar o permitir actos de tortura u otros tratos o sanciones crueles, inhumanos o degradantes, aun cuando se trate de una orden superior o se argumenten circunstancias especiales, tales como amenaza a la seguridad pública, urgencia de las investigaciones o cualquier otra; al conocimiento de ello, lo denunciara inmediatamente ante la autoridad competente;
- V.- Observar un trato respetuoso con todas las personas, debiendo abstenerse de todo acto arbitrario y de limitar indebidamente las acciones o manifestaciones que, en ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico realice la población;
- VI.- Desempeñar su misión sin solicitar ni aceptar compensaciones, pagos o gratificaciones distintas a las previstas legalmente. En particular se opondrán a cualquier acto de corrupción;
- VII.- Abstenerse de realizar la detención de persona alguna sin cumplir con los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables;
- VIII.- Velar por la vida e integridad física de las personas detenidas en tanto se ponen a disposición del Ministerio Público o de la autoridad competente;
- IX.- Participar en operativos de coordinación con otras corporaciones policiales, así como brindarles, en su caso, el apoyo que conforme a derecho proceda;
- X.- Obedecer las ordenes de los superiores jerárquicos y cumplir con todas sus obligaciones, siempre y cuando sea conforme a derecho; y
- XI.- Preservar el secreto de los asuntos que por razón del desempeño de su función conozcan, con las excepciones que determinen las leyes.

En las leyes respectivas, se establecerán sanciones por el incumplimiento de los deberes que establece este artículo. No serán sancionados los policías que se nieguen a cumplir órdenes ilegales.

Artículo 23°.- La carrera policial es el elemento básico para la formación de los integrantes de las instituciones policiales, a fin de cumplir con los principios de actuación y desempeño. Comprenderá los requisitos y procedimientos de selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, permanencia, promoción y separación del servicio, así como su evaluación.

Artículo 24°.- La carrera policial, en sus diferentes niveles, se establecerá con carácter de obligatoria y permanente. Deberá instrumentarse por la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios en sus respectivos ámbitos de competencia y de manera coordinada, a través de un servicio nacional de apoyo que homologue procedimientos y busque la equivalencia de los contenidos mínimos de planes y programas para la formación de los integrantes de las instituciones policiales.

La dignificación de las corporaciones policiales será considerada por las legislaciones federal, estatales y del Distrito Federal, acorde con la calidad y riesgo de la función y las posibilidades de cada entidad.

CAPITULO IV De la Información Nacional sobre Seguridad Pública

Artículo 25°.- La Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, suministrarán, intercambiarán y sistematizarán la información sobre seguridad pública, mediante los instrumentos tecnológicos modernos que permitan el fácil y rápido acceso a los usuarios a que se refiere esta ley.

Sección Primera Del Registro Nacional del Personal de Seguridad Pública

Artículo 26°.- El Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública contendrá la información relativa a los integrantes de las instituciones de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios.

Artículo 27°.- El Registro contendrá, por lo menos:

- I.- Los datos que permitan identificar plenamente y localizar al servidor público, sus huellas digitales, fotografía, escolaridad y antecedentes laborales, así como su trayectoria en los servicios de seguridad pública;
- II.- Los estímulos, reconocimientos y sanciones a que se haya hecho acreedor el servidor público; y
- III.- Cualquier cambio de adscripción, actividad o rango del servidor público, así como las razones que lo motivaron.

Cuando a los integrantes de las instituciones de seguridad pública se les dicte cualquier auto de procesamiento, sentencia condenatoria o absolutoria, sanción administrativa o resolución que modifique, confirme o revoque dichos actos, se notificará inmediatamente al Registro.

Las ordenes de detención o aprehensión se notificarán cuando no pongan en riesgo la investigación o la causa procesal.

El reglamento especificará los demás datos que deban aportar al Registro cada una de las instituciones de seguridad pública.

Artículo 28°.- Las autoridades competentes de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios inscribirán y mantendrán actualizados en el registro los datos relativos a todos los integrantes de las instituciones de seguridad pública, en los términos de esta ley y el reglamento. Se considerarán miembros de las instituciones de seguridad pública, a quienes tengan un nombramiento o condición jurídica equivalente, otorgado por autoridad competente.

Artículo 29°.- Los integrantes de las instituciones de seguridad pública ostentaran una identificación que incluya fotografía, nombre, nombramiento y clave de inscripción en el registro

Artículo 30°.- La consulta del Registro será obligatoria y previa al ingreso de toda persona a cualquier institución policial, incluyendo las de formación. Con los resultados de la consulta la autoridad procederá de conformidad con las normas conducentes

Artículo 31°.- Las disposiciones previstas en esta sección no serán aplicables a los servidores públicos del poder judicial de la Federación, los Estados y el Distrito Federal.

Sección Segunda Del Registro Nacional de Armamento y Equipo

Artículo 32°.- Además de cumplir con las disposiciones contenidas en otras leyes, las autoridades competentes de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios manifestarán al registro nacional de equipo:

- I.- Los vehículos que tuvieren asignados, anotándose el número de matrícula, las placas de circulación, la marca, modelo, tipo, número de serie y motor para el registro del vehículo;
- II.- Las armas y municiones que les hayan sido autorizadas por las dependencias competentes, aportando el número de registro, la marca, modelo, calibre, matrícula y demás elementos de identificación.

Artículo 33°.- Cualquier persona que ejerza funciones de seguridad pública, solo podrá portar las armas de cargo que le hayan sido autorizadas individualmente o aquellas que se le hubiesen asignado en lo particular y que estén registradas colectivamente para la institución de seguridad pública a que pertenezcan, de conformidad con la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

Artículo 34°.- Las armas solo podrán ser portadas durante el tiempo del ejercicio de funciones, o para un horario, misión o comisión determinados, de acuerdo con los ordenamientos de cada institución.

Artículo 35°.- En el caso de que los elementos de seguridad pública aseguren armas y/o municiones, lo comunicarán de inmediato al Registro Nacional de Armamento y Equipo y las pondrán a disposición de las autoridades competentes, en los términos de las disposiciones de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

Artículo 36°.- El incumplimiento de las disposiciones contenidas en los artículos 33 al 35 de esta ley dará lugar a que la portación de armas se considere ilegal y sea sancionada en los términos de las normas aplicables.

Artículo 37°.- Las disposiciones previstas en esta sección no serán aplicables a los servidores públicos del poder judicial de la Federación, los Estados y el Distrito Federal.

Sección Tercera De la Estadística de Seguridad Pública

Artículo 38°.- El reglamento señalará los instrumentos de acopio de datos que permitan analizar la información criminológica y, en general, la problemática de seguridad pública en los ámbitos de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, con el propósito de planear las estrategias de las políticas tendientes a la preservación del orden y la paz públicos. Para este efecto, dispondrá los mecanismos que permitan la evaluación y reorientación, en su caso, de las políticas de seguridad pública.

Artículo 39°.- Las normas generales para la recepción de la información serán establecidas de conformidad con la ley de información estadística y geográfica.

Artículo 40°.- La estadística de seguridad pública sistematizará los datos y cifras relevantes sobre servicios de seguridad preventiva, procuración y administración de justicia.

sistemas de prisión preventiva, de ejecución de sentencias y de tratamiento de menores, y los factores asociados a la problemática de seguridad pública

Sección Cuarta De la Información de Apoyo a la Procuración de Justicia

Artículo 41°.- Se integrará una base nacional de datos sobre personas probables responsables de delitos, indicadas, procesadas o sentenciadas, de consulta obligatoria en las actividades de seguridad pública, donde se incluyan sus características criminales, medios de identificación, recursos y modos de operación. Esta base nacional de datos se actualizará permanentemente y se conformará con la información que aporten las instituciones de prevención, procuración y administración de justicia, readaptación social y en general, todas las instituciones que deban contribuir a la seguridad pública, relativa a las investigaciones, averiguaciones previas, ordenes de detención y aprehensión, sentencias o ejecución de penas.

Esta información servirá para lograr los propósitos que refiere el artículo 38 y para instruir la mejor detección y persecución de los delitos.

Dicha información se dará de baja de esta base de datos, por resoluciones de libertad por desvanecimiento de datos o falta de elementos para procesar, así como por sentencias absolutorias.

Artículo 42°.- La institución del Ministerio Público solo podrá reservarse la información que ponga en riesgo alguna investigación, pero la proporcionará inmediatamente después que deje de existir tal condición.

Sección Quinta De las Reglas Generales sobre la Información

Artículo 43°.- El reglamento determinará las bases para incorporar otros servicios o instrumentos que tiendan a integrar la información sobre seguridad pública y los mecanismos modernos que den agilidad y rapidez a su acceso.

También determinará las condiciones de seguridad sobre manejo y acceso a la información, la que tendrá siempre un responsable de inscripción. En los casos necesarios se asignará una clave confidencial a los responsables de inscribir y a las personas autorizadas para obtener la información en los sistemas, a fin de que quede la debida constancia de cualquier movimiento o consulta.

Artículo 44°.- Para el acceso a la información sobre seguridad pública, podrán establecerse los diferentes niveles de consulta, respecto de:

- I.- La policía preventiva;
- II.- La policía judicial;
- III.- El Ministerio Público;
- IV.- Las autoridades judiciales;
- V.- Las autoridades administrativas de readaptación social; y
- VI.- Otras autoridades.

El reglamento señalará el nivel en la clasificación que corresponda a cada tipo o acceso de información y la que podrá tener carácter público.

Artículo 45°.- La información será manejada bajo los principios de confidencialidad y reserva. No se proporcionará al público la información que ponga en riesgo la seguridad pública o atente contra el honor de las personas. El cumplimiento de esta obligación se equiparará al delito de revelación de secretos, sin perjuicio de responsabilidades de otra naturaleza.

Artículo 46°.- Cualquier interesado que estime falsa o errónea alguna información, podrá solicitar la investigación correspondiente con el objeto de que, en su caso, se anote la corrección que proceda, conforme al procedimiento que establezca el reglamento.

CAPITULO V De los Servicios de Atención a la Población

Artículo 47°.- El Consejo Nacional impulsará las acciones necesarias para que la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, establezcan un servicio para la localización de personas y bienes.

Artículo 48°.- El Consejo Nacional promoverá que la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios establezcan un servicio de comunicación que reciba los reportes de la comunidad, sobre las emergencias, faltas y delitos de que tenga conocimiento.

El servicio tendrá comunicación directa con las instituciones de seguridad pública, salud, protección civil y las demás asistenciales públicas y privadas.

TITULO TERCERO **De la Participación de la Comunidad**

Artículo 49°.- El Consejo Nacional establecerá mecanismos y procedimientos para la participación de la sociedad respecto de las funciones que realice y, en general, de las actividades de la seguridad pública en el país.

Artículo 50°.- Dentro de los Consejos de Coordinación para la Seguridad Pública que prevé esta ley, se promoverá la participación de la comunidad, para:

- I.- Conocer y opinar sobre políticas y seguridad pública;
- II.- Sugerir medidas específicas y acciones concretas para mejorar esta función;
- III.- Realizar labores de seguimiento;
- IV.- Proponer reconocimientos por méritos o estímulos para los miembros de las instituciones policiales;
- V.- Realizar denuncias o quejas sobre irregularidades; y
- VI.- Auxiliar a las autoridades competentes en el ejercicio de sus tareas y participar en las actividades que no sean confidenciales o pongan en riesgo el buen desempeño en la función de seguridad pública.

Artículo 51°.- Los Consejos de coordinación promoverán que las instituciones de seguridad pública cuenten con una entidad de consulta y participación de la comunidad, para alcanzar los propósitos del Artículo anterior.

TITULO CUARTO **De los Servicios Privados de Seguridad**

Artículo 52°.- Además de cumplir con las disposiciones de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, los particulares que presten servicios de seguridad, protección, vigilancia o custodia de personas, lugares o establecimientos, de bienes o valores, incluido su traslado; deberán obtener autorización previa de la Secretaría de Seguridad Pública, cuando los servicios comprendan dos o más entidades federativas; o de la autoridad administrativa que establezcan las leyes locales, cuando los servicios se presten solo en el territorio de una entidad. Conforme a las bases que esta ley dispone, las instancias de coordinación promoverán que dichas leyes locales prevean los requisitos y condiciones para la prestación del servicio, la denominación, los mecanismos para la supervisión y las causas y procedimientos para determinar sanciones.

Artículo 53°.- Los servicios privados de seguridad son auxiliares a la función de seguridad pública. Sus integrantes cooperarán con las autoridades y las instituciones de seguridad pública en situaciones de urgencia, desastre o cuando así lo solicite la autoridad competente de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, de acuerdo a los requisitos y condiciones que establezca la autorización respectiva.

Los particulares que presten este servicio estarán impedidos para ejercer las funciones que corresponden a las autoridades de seguridad pública.

Artículo 54°.- Los particulares que se dediquen a estos servicios, así como el personal que utilicen, se registrarán en lo conducente, por las normas que esta ley y las demás aplicables establecen para las instituciones de seguridad pública; incluyendo los principios de actuación y desempeño y la obligación de aportar los datos para el registro de su

personal y equipo y, en general, proporcionar la información estadística y sobre la delincuencia al Sistema Nacional.

TRANSITORIOS

Artículo Primero.- Esta ley entrara en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo Segundo.- Conforme a las disposiciones legales aplicables, el Ejecutivo Federal realizará las transferencias presupuestarias necesarias, a efecto de que el Sistema Nacional de Seguridad Pública y las instancias, los instrumentos, mecanismos y programas que lo conformen, puedan establecerse y desarrollar las funciones ordenadas en la presente ley.

Artículo Tercero.- El Consejo Nacional de Seguridad Pública se instalará dentro del plazo de 90 días contados a partir de la publicación de la presente ley.

Artículo Cuarto.- El Consejo Nacional de Seguridad Pública, en su primera sesión, determinará los procedimientos y los plazos máximos, para que se instalen las demás instancias de coordinación y se establezcan los instrumentos y servicios que prevé esta ley.

Artículo Quinto.- Se derogan todas las disposiciones jurídicas que se opongan a lo establecido por la presente ley.

Artículo Sexto.- Se deroga el acuerdo por el que se crea la coordinación de seguridad pública de la nación, publicado en el diario oficial de la federación el 26 de abril de 1984.

México, D.F., a 21 de noviembre de 1995.- Sen. **Ernesto Navarro Gonzalez**, Presidente.- Dip. **Fernando Salgado Delgado**, Presidente.- Sen. **Graciela Larios Rivas**, Secretario.- Dip. **Aurelio Marin Huazo**, Secretario.- Rubricas".

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los ocho días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y cinco.- **Ernesto Zedillo Ponce de Leon**, Rubrica.- El Secretario de Gobernación, **Emilio Chuayffet Chemor**.- Rubrica.

Características de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Las principales característica de esta ley son las siguientes:

- 1) Es una ley reglamentaria de la Constitución Política de los Estados UNIDOS Mexicanos. Concreta y principalmente, del párrafo sexto del artículo 21 de dicha Constitución.
- 2) Es una ley formalmente expedida por el Congreso de la Unión, conforme a la fracción XXIII del artículo 73 constitucional.
- 3) Es una ley general, en cuanto es de observancia en toda la República, según dispone la última parte del artículo 1º de la propia ley.
- 4) Es una ley nacional, en cuanto que sus disposiciones obligan a todas las instancias, entidades o niveles de gobierno, incluidos la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios. En este punto es importante mencionar que la ley contiene algunas disposiciones federales, que son las menos, que se refiere

a atribuciones directas y exclusivas de la Federación. Tal es el caso de las normas relativas a la autorización y registro de los particulares que presten sus servicios privados de seguridad, quienes deberán tener autorización previa de la Secretaría de Gobernación cuando los servicios comprendan varias entidades federativas.²³

²³ Artículo 52 de la Ley General que Establece las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

CAPITULO 2

“NATURALEZA JURÍDICA DE LA CONFERENCIA NACIONAL DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA”

2.1. Concepto de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia

Propiamente un concepto como tal no existe, sin embargo podemos decir, que derivado de que la Conferencia de Procuradores de Justicia surgió de la convicción y de la necesidad de unir recursos y esfuerzos, así como de establecer estrategias generales para combatir integralmente el problema delincuencia como fenómeno que afecta a la sociedad toda, sin atender fronteras, podríamos definir a la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, como **la reunión integrada por los Procuradores Generales de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos y el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para tratar una serie de acciones de cooperación en torno a la Procuración de Justicia.**

La Conferencia Nacional de Procuradores Generales de Justicia de México, se constituyó el 14 de mayo de 1993, con las siguientes características:

- Procurador General de la República
- Procurador General de Justicia del Distrito Federal; y
- Procuradores Generales de Justicia de cada Estado.

En sus seis reuniones celebradas antes de su integración al Sistema Nacional de Seguridad Pública, esta Conferencia funcionó a base de una comisión técnica de seguimiento y comisiones o comités encargados de asuntos particulares. Formalmente no se designó presidente.

Objetivos.

Desde su reunión en Cocoyoc, Estado de Morelos, en 1993, esta Conferencia se fijó los siguientes propósitos principales:

- Fomentar la colaboración y coordinación entre todas las procuradurías;
- Aportar experiencias en capacitación de personal para crear el programa nacional de capacitación;
- Intercambiar información;
- Establecer un registro de Agentes de la Policía Judicial;
- Organizar un banco nacional de datos criminales, un registro nacional de armamento y de vehículos robados;
- Participación activa en la prevención del delito;
- Agilizar las acciones para el control de drogas;
- Capacitar al personal en materia de prevención en investigación y secuestros; y

- Promover la protección a las víctimas de los delitos y la adecuación jurídica a las necesidades actuales.

2.2 Personalidad Jurídica

La palabra persona puede tener contenido biológico, psicológico, filosófico y jurídica y generalmente se le concibe como un sujeto capaz de derechos y obligaciones.

Personae significa la máscara que usaban los actores de los teatros romanos para proyectar la voz. Según la tradición, el uso fue haciendo que la palabra identificara al actor y, posteriormente, al individuo y, en nuestra época, por extensión, a los entes jurídicos colectivos.

Para Miguel Acosta Romero, las personas se clasifican en físicas y jurídicas colectivas, la primera de ellas, es el ente biológico humano con derechos y obligaciones, las características o atributos de las personas físicas son tener un nombre, domicilio, estado civil, patrimonio, capacidad y nacionalidad.

La segunda esta constituida por un grupo de personas que tienen fines comunes y permanentes.

Existen dos personas jurídicas colectivas, respecto de las cuales no se puede hablar de ficción, sino que son una realidad, ellas son: el Estado y el Municipio. El primero existe social, ontológica y jurídicamente; el segundo tiene los mismos datos genéricos, aun cuando con diferencias específicas.

La personalidad jurídica del Estado es concomitante y nace paralelamente con el ente social, es decir, al constituirse un Estado independiente, soberano y autodeterminante, tiene derechos y obligaciones y, por lo tanto, tiene desde ese momento, personalidad jurídica, que no es ni una ficción, ni una creación abstracta del derecho.

El Estado mexicano soberano nació a la vida política y jurídica el 27 de septiembre de 1821 y ha permanecido como tal hasta nuestros días.

Personalidad Jurídica del Estado.

El Estado es una realidad social, a la que corresponde una realidad jurídica, que consiste en ser una persona jurídica colectiva de Derecho Público, capaz de ejercer derechos y cumplir obligaciones. Que esa personalidad jurídica, surge en el momento en que el Estado es soberano e independiente, es de Derecho Público y que está consagrada en la Constitución.

Considero que esa personalidad es de Derecho Público y que es una sola y también una sola voluntad, que se expresa a través de los diferentes órganos que el sistema jurídico establece para que se emita la voluntad del Estado.

Los entes públicos, dentro de los que consideramos al Estado (Federación), las entidades federativas, los municipios, los organismos descentralizados y las demás personas jurídicas colectivas de Derecho Público, tienen ciertas características constantes desde un punto de vista genérico, aunque desde el punto de vista específico pueden presentarse algunas variaciones. Estas características son:

1. La existencia de un grupo social con finalidades unitarias, permanentes y voluntad común.

El grupo social que forma la persona jurídica colectiva tiene vínculos de voluntad común, así como finalidades conjuntas y permanentes, que se expresan a través de la realización del objeto del ente colectivo.

2. La personalidad jurídica distinta de la de sus integrantes.

La personalidad jurídica colectiva existe y es distinta de la personalidad individual de cada uno de los integrantes del ente colectivo.

3. Denominación o nombre.

La denominación o nombre, es la palabra o conjunto de palabras que sirve para señalar y distinguir a la persona jurídica colectiva y para diferenciarla de otras entidades similares, así como para ubicarla con precisión en el mundo social y del Derecho. Cada Estado soberano tiene su nombre, e igualmente las entidades federativas, los municipios, los organismos descentralizados, y aun los organismos internacionales. Denominación o nombre que usan en todos los documentos oficiales y que los identifica.

4. Símbolos Nacionales.

Todos los estados soberanos, tienen símbolos nacionales, normalmente son: la Bandera, el Himno Nacional y el Escudo.

La base constitucional para el establecimiento de los símbolos nacionales por parte del Congreso de la Unión de acuerdo a la Constitución de 1917 es el artículo 73 fracción XIX-B, que da facultad al Congreso de la Unión: "XIX-B: Para legislar sobre las características y uso de la bandera, escudo e himno nacional".

5. Ámbito geográfico y domicilio

La persona jurídica colectiva de Derecho Público, ejerce sus derechos y obligaciones siempre en un ámbito geográfico determinado, y puede abarcar, ya sea todo el territorio de un Estado, una parte de él, o circunscribirse a una ciudad, o a límites todavía más pequeños. Lo anterior implica también la necesidad de una sede permanente para los órganos de administración y representación, que creemos equivalente al domicilio.

6. Elemento patrimonial.

El patrimonio es el conjunto de bienes de toda índole, y de derechos valuables pecuniariamente, de que dispone en un momento dado, para cumplir con su actividad y objeto, en la persecución de sus fines.

7. Régimen jurídico propio.

Todas las personas jurídicas, de Derecho Público, tienen un régimen jurídico propio que regula su actividad. En el Estado soberano, ese régimen lo constituye la Constitución Política, las leyes que de ella emanan, los reglamentos y demás normas que le son aplicables.

8. Objeto

Consiste en la realización de todas aquellas actividades concretas previstas en su régimen jurídico propio.

9. Órganos de representación y Administración

Los entes colectivos para expresar la voluntad social, necesitan, tener órganos de representación y administración, que son los que ejercitan los derechos y obligaciones inherentes a aquellos. Dichos órganos de representación y administración, varían mucho en cuanto a su número, composición, estructura y facultades.

También es muy variable la forma en que se designa o elige a esos órganos de administración y representación, pues va desde la elección directa, hasta sistemas de selección a través de concursos de mérito, o designaciones personales.

10. Fines

Consideramos que los fines son mediatos y, en última instancia, deben ser la persecución del beneficio general, el bien común, o el interés público.

Por lo anterior, y en conclusión, la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia tiene Personalidad Jurídica Propia, ya que cumple con todas y cada una de las características antes mencionadas.

2.3 Reglamentación Externa

Conforme al artículo 21 de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, determinando con ello las atribuciones a cargo de las Procuradurías Generales de Justicia.

Así concebida esta tarea común a todas las Procuradurías, resulta que en realidad las acciones de la Federación, el Distrito Federal y los Estados se restringían a satisfacer necesidades de procuración de justicia en el ámbito limitado de cada entidad federativa, cuando las acciones de la delincuencia, principalmente la que se ha identificado como crimen organizado, se desplazan sin preocuparse de límites y demarcaciones territoriales.

La Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública asimió la idea y adoptó la institución de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia existente desde 1993 como organismo de consulta y cooperación de los Procuradores Generales de la Federación y de las entidades federativas, haciéndola extensiva a las áreas de prevención social y participación municipal, institucionalizando su integración y funcionamiento como instituciones auxiliares del Sistema Nacional de Seguridad Pública, creado por ley del 11 de diciembre de 1995.

El artículo 13 de la Ley en comento, prevé ahora: "Para el conocimiento de las distintas materias de coordinación a que se refiere esta ley, el Sistema Nacional de Seguridad Pública contará con las Conferencias de Prevención y de Readaptación Social, la de Procuración de Justicia y la de Participación Municipal."

Se destaca que la norma transcrita está incluida en el Capítulo II de la ley de la materia, que tiene como título "De las Instancias de Coordinación", formando parte de la sección primera denominada "Del Consejo Nacional de Seguridad Pública". Dicha inclusión obliga a clasificar a las Conferencias mencionadas como instancias de coordinación nacionales y auxiliares del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Con el mismo carácter, aunque tal vez con distinto rango, se debe considerar a las comisiones nacionales que se forman para las distintas áreas de la materia, y en lo particular para el estudio especializado de las incidencias delictivas, previstas también por el artículo 13 de la ley en estudio.

Como instancias de coordinación, las conferencias coadyuvarán para la realización de los fines de salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicas. Consecuentemente, su función será auxiliar en la consecución de los objetivos concretos de la seguridad pública nacional determinados en la propia ley (artículo 9º) y conocer de las materias de coordinación (artículo 10) que les corresponden, pero dicha función estará delimitada por su especialidad y atribución específica, es decir, la prevención y readaptación social, la de procuración de justicia o la participación municipal, según sea el caso.

De esta manera, coparticiparán prácticamente en todas las materia de coordinación determinadas por el artículo 10 antes citado, en el área específica de sus atribuciones y especialización.

Por su inserción entre las instituciones de coordinación nacionales, por su integración con funcionarios de Instituciones de Seguridad Pública federal y locales de toda la República y por los objetivos que persiguen en el ámbito de su competencia, las Conferencias serán nacionales.

En las materias de competencia y especialidad, las Conferencias serán instituciones de coordinación auxiliares del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Este carácter quedó confirmado por el propio Consejo Nacional en su "Acuerdo para convocar a la instalación de las Conferencias de Prevención y Readaptación Social, de Procuración de Justicia y de Participación Municipal", aprobado en su reunión de instalación del día 7 de marzo de 1996.²⁴

En el Acuerdo sobre las Conferencias de 7 de marzo de 1996, además de convocar a las instituciones y autoridades correspondientes y específicas, se establecen algunas normas aplicables a las tres Conferencias.

En el punto quinto del Acuerdo se prevé que las Conferencias podrán acordar la creación de un Comité Coordinador integrado con varios de sus miembros y que será presidido por uno de ellos, a fin de instruir y dar seguimiento a los asuntos de su competencia durante los intervalos de sus sesiones. En este punto se sugiere simplemente la creación de un Comité Coordinador de seguimiento, presidido por uno de sus integrantes, pero en realidad, se está dejando la mayor libertad a las Conferencias para adoptar la forma de organización que sus propios integrantes resuelvan.

Dicha libertad de organización quedó ratificada por el punto noveno del Acuerdo que establece que para las convocatorias, sesiones y deliberaciones de sus trabajos, las propias Conferencias podrán proponer al Consejo Nacional las reglas complementarias de su organización y funcionamiento.

Particularmente, el acuerdo de referencia consideró:

- "Que la Conferencia de Procuración de Justicia tiene por objeto apoyar el Sistema Nacional en el conocimiento y atención de los asuntos que induzcan los esfuerzos y tareas de los titulares de la Institución del Ministerio Público, federal y locales, para una eficaz investigación y persecución de los delitos".
- "Que los procuradores de las diversas entidades de la República Mexicana y el Procurador General de la República se han venido reuniendo con antelación para intercambiar ideas respecto al mejoramiento de la procuración y de la impartición de justicia, así como para encontrar fórmulas que permitan una mayor colaboración entre las diversas entidades federativas y el gobierno federal, objetivos que son afines a los del propio Sistema Nacional de Seguridad Pública", por lo que, en este caso no había necesidad de convocar a su constitución sino únicamente formalizar su integración al sistema nacional.

Otras normas generales de las tres conferencias previstas en el Acuerdo antes citado, son:

1. Las Conferencias podrán deliberar propuestas, programas y acciones que hayan de someterse a la consideración del Consejo Nacional, o de otras autoridades, según la naturaleza del asunto, estableciendo expresamente que los programas específicos de justicia, prevención del delito y readaptación social serán necesariamente considerados por las Conferencias respectivas.²⁵

²⁴ En adelante denominado Acuerdo sobre Conferencias del 7 de marzo de 1996.

²⁵ Punto Sexto del Acuerdo sobre Conferencias de 7-III-96.

2. Las Conferencias sesionarán ordinariamente por lo menos dos veces por año y de sus acuerdos y proposiciones se dará cuenta al Consejo Nacional, por conducto del Secretario Ejecutivo.²⁶

Se establece un principio que aún cuando se refiere únicamente a las Conferencias de Procuración de Justicia y Prevención y Readaptación Social, se consideran aplicables a las otras Conferencias. Este principio es que los integrantes de las Conferencias "podrán celebrar los convenios de Coordinación que la naturaleza de los asuntos relativos, recomiende o exija; cuando carezcan de facultades legales invocarán a la autoridad del Gobernador respectivo o Jefe del Departamento del Distrito Federal, para su suscripción".²⁷ En su momento, los miembros que integran la Conferencia de Participación Municipal, "podrán celebrar los convenios de coordinación, que la naturaleza de los asuntos relativos, recomiende o exija y que cuando carezcan de facultades legales, deberán invocar la autoridad del Gobernador respectivo", al igual que los integrantes de las otras dos Conferencias.

Consecuentemente, el Consejo Nacional acordó convocar a los miembros de la Conferencia Nacional de Procuradores Generales de Justicia de México a integrar la Conferencia de Procuración de Justicia del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Además acordó que la Conferencia de Procuración de Justicia debía integrarse como órgano colegiado del Sistema Nacional de Seguridad Pública, dentro de un plazo de 60 días después de la aprobación del Acuerdo, es decir, a partir del 7 de marzo de 1996.

El 29 de Abril de 1996 tuvo lugar la ceremonia de instalación de la Conferencia de Procuración de Justicia, órgano auxiliar del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en la Ciudad de México, Distrito Federal. Estuvieron presentes el Secretario de Gobernación en su carácter de Presidente del Consejo Nacional de Seguridad Pública, el Procurador General de LA República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal y los Procuradores Generales de Justicia de los Estados.

En la ceremonia relativa se invocó el artículo 21 constitucional que establece que la seguridad pública es una función de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios y que todas estas entidades deben coordinarse para integrar el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Se precisó que el Acuerdo que convoca a la integración de esta Conferencia reconoce que los Procuradores de las Entidades Federativas y el Procurador General de la República, se han venido reuniendo con antelación y que, por lo tanto en esa fecha la Conferencia Nacional de Procuradores se integra al Sistema Nacional de Seguridad Pública como Conferencia de Procuración de Justicia. Con la declaración

²⁶ Punto Séptimo del Acuerdo sobre Conferencias de 7-III-96.

²⁷ Punto Octavo del Acuerdo sobre Conferencias de 7-III-96.

formal del Secretario de Gobernación, la Conferencia de Procuración de Justicia quedó formalmente integrada al Sistema Nacional de Seguridad Pública.

2. 4 Reglamentación Interna

En cumplimiento a lo dispuesto por el Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por el Artículo 5º de la Ley de Planeación, el Poder Ejecutivo Federal elaboró el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, mismo que fue sometido al examen y opinión del Honorable Congreso de la Unión.

Para la elaboración de dicho Plan, se llevó a cabo una consulta nacional, popular y democrática que recogió las aspiraciones, demandadas y propuestas de los distintos sectores sociales.

Dentro de esta consulta, los mexicanos han expresado su preocupación por la creciente inseguridad pública a que se enfrentan en la vida cotidiana. A diario se cometen actos ilícitos que perturban la paz y tranquilidad sociales, lesionando el patrimonio de las familias y en ocasiones, en forma irreparable, la integridad y la vida de muchas personas.

Para acabar con esta problemática, el Ejecutivo Federal propuso una estrategia de fondo para proteger a los individuos y a la sociedad, combatir la delincuencia y fortalecer el orden público.

En este contexto se llevó a cabo la reforma del artículo 21 Constitucional, encaminada a consolidar un Sistema Nacional de Seguridad Pública, con mecanismos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno en el que prive el respeto a la soberanía de los Estados y a la autonomía de los Municipios.

Así, el precepto constitucional mencionado establece que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Este principio constitucional se materializa en la Ley General que establece las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, cuyo objeto es establecer las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En este ordenamiento legal se consagra que la Seguridad Pública es la función a cargo del Estado, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

Dentro de los objetivos de coordinación se contempla desarrollar los lineamientos, mecanismos e instrumentos para la mejor organización y

funcionamiento de las instituciones de seguridad pública y para la formación de sus integrantes.

En el artículo 13 de la Ley citada se establece que para el conocimiento de las distintas, materias de Coordinación dentro del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se contará con la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia.

En este sentido es indispensable que para cumplir adecuadamente con la función encomendada, la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia cuente con un marco jurídico que regule su estructura y funcionamiento.

Por esta razón, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal y los Procuradores Generales de Justicia de las 31 Entidades Federativas reunidos en la Tercera Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, celebrada los días 27 y 28 de junio de 1997, en la ciudad de Saltillo, Coahuila, aprobaron los Estatutos de la propia Conferencia, en los que se precisan sus objetivos, estructura y funcionamiento.

Los Estatutos de la Conferencia recogen las inquietudes expresadas por los Señores Procuradores, constituyendo un marco jurídico consensado.

ESTATUTOS DE LA CONFERENCIA NACIONAL DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA

TÍTULO PRIMERO *Disposiciones Generales*

Artículo 1º.- Los presentes Estatutos tienen como objetivo regular la integración, organización, estructura y funcionamiento de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia.

Artículo 2º.- Para los efectos de estos Estatutos se entenderá por:

- I. Ley: La Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- II. Reglamento: El Reglamento de la Ley que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- III. Sistema: El Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- IV. Conferencia: La Conferencia Nacional de Procuración de Justicia.

Artículo 3º.- La Conferencia está integrada por el Procurador General de la República, los Procuradores Generales de Justicia de los Estados, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal y el Procurador General de Justicia Militar. Asimismo, el Secretario Ejecutivo del Sistema será invitado a las reuniones de la Asamblea Plenaria de la Conferencia en calidad de observador.

TÍTULO SEGUNDO **De los objetivos de la Conferencia**

Artículo 4º.- La Conferencia, tendrá los siguientes objetivos:

- I. Diseñar y ejecutar políticas, estrategias y acciones de cooperación entre los integrantes de la conferencia;
- II. Apoyar al Subsistema Nacional de información, en la integración de bases de datos sobre indicados, procesados, acusados y sentenciados;
- III. Conformar y actualizar permanentemente un sistema de estadística criminal, que permita la adopción de políticas criminales;
- IV. Impulsar el uso de la informática, en todos los ámbitos de la procuración de justicia, y el intercambio permanente de la información entre los miembros de la Conferencia;

- V. Realizar estudios tendientes al mejoramiento y actualización del sistema de justicia mexicano;
- VI. Proponer estrategias generales para que los integrantes de la Conferencia promuevan en su respectivo ámbito de competencia la participación de la población en la prevención del delito;
- VII. Elaborar programas de capacitación y profesionalización para aplicarlos al personal del Ministerio Público, Policial y Pericial de las Procuradurías; a fin de establecer el servicio civil de carrera basado en planes y programas homogéneos.
- VIII. Elaborar programas permanentes de combate a la impunidad; y
- IX. Difundir la normatividad y publicaciones de las Procuradurías.

TÍTULO TERCERO

Capítulo I

De la Estructura de la Conferencia

Artículo 5º.- La Conferencia es parte del Sistema y se integra con los siguientes órganos:

- I.- La Asamblea Plenaria,
- II.- La Comisión de Coordinación,
- III.- Las demás Comisiones que determine la Asamblea Plenaria, y
- IV.- La Secretaría Técnica

Capítulo II

De la Asamblea Plenaria

Artículo 6º.- La Asamblea Plenaria es el órgano supremo de la Conferencia y los acuerdos aprobados por la misma obligan a sus integrantes.

Artículo 7º.- La Asamblea Plenaria se integra por los miembros de la Conferencia a que alude el artículo 3º de los Estatutos.

Artículo 8º.- La Conferencia constituida en Asamblea Plenaria se reunirá por lo menos dos veces al año, en las fechas y lugares que señale la convocatoria que al efecto expida la Comisión de Coordinación, cuando menos con diez días de anticipación.

Artículo 9º.- La asistencia de los Procuradores a la Asamblea Plenaria y a las reuniones de las distintas Comisiones que se formen es obligatoria, personal e indelegable, y sólo en caso de fuerza mayor podrán ser representados por el Servidor Público que, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Procuraduría de que se trate, deba suplir sus ausencias.

Artículo 10.- Para que la reunión de la Asamblea se considere válida deberán estar presentes la mayoría de los Procuradores que la integran y sus resoluciones serán aprobadas, de manera preferente, por consenso; en su defecto, por mayoría.

Artículo 11.- La convocatoria para la reunión de la Asamblea Plenaria, deberá ir acompañada de la documentación que se haya generado a partir de los trabajos de las distintas Comisiones. Los miembros de las distintas Comisiones se obligan a enviar la información y documentación correspondiente a la Secretaría Técnica, a efecto de que ésta la remita oportunamente a los Procuradores.

Capítulo III

De la Comisión de Coordinación

Artículo 12.- La Comisión de Coordinación será la instancia superior de organización de la Conferencia. Estará integrada por:

- *.El Procurador General de la República, quien la presidirá.
- *.Un representante de cada zona del país, y
- *.El Secretario Técnico de la Conferencia.

Artículo 13.- Para el adecuado funcionamiento de la Comisión de Coordinación, el territorio nacional se dividirá en las siguientes zonas geográficas:

- I. **ZONA NOROCCIDENTE:** Tampulipas, Nuevo León, Coahuila, Chihuahua y Durango.
- II. **ZONA NOROCCIDENTE:** Baja California, Baja California Sur, Sinaloa, Sonora y Nayarit.

- III. **ZONA DEL BAJO:** Zacatecas, San Luis Potosí, Guanajuato, Jalisco, y Aguascalientes.
- IV. **ZONA CENTRO:** Hidalgo, México, Puebla, Querétaro, Morelos, Distrito Federal y Tlaxcala, V.-
- ZONA SURESTE:** Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.
- V. **ZONA SUR:** Colima, Guerrero, Michoacán y Oaxaca.

Artículo 14.- Por cada área geográfica en las que se divide el territorio nacional habrá un representante nombrado por mayoría de votos, quien durará en su encargo dos años.

Artículo 15.- Los representantes de zona serán los responsables de apoyar a las Comisiones en la organización y realización de los trabajos en el área geográfica que les corresponde.

Artículo 16.- La Comisión de Coordinación tendrá las atribuciones siguientes:

- I. Fungir como instancia superior de organización de la Conferencia;
- II. Organizar la celebración de las reuniones de la Asamblea Plenaria;
- III. Emitir las disposiciones necesarias para el ejercicio de sus funciones y atribuciones;
- IV. Proponer ante la Asamblea Plenaria las reformas estatutarias que estime necesarias,
- V. Vigilar que se cumplan los acuerdos aprobados por la asamblea Plenaria;
- VI. Expedir la convocatoria para la celebración de la Asamblea Plenaria;
- VII. Funcionar como órgano de consulta y apoyo en todos los casos relacionados con la procuración de justicia, cuando así le fuere solicitado debiendo informar a la Asamblea Plenaria los términos en que se desahogaron y;
- VIII. Las demás que le encomiende la Asamblea Plenaria.

Artículo 17.- Presidente de la Comisión de Coordinación tendrá las atribuciones que le sean encomendadas por la Conferencia.

Artículo 18.- Los Representantes de Zona tendrán las siguientes atribuciones:

- I. De conformidad con lo que establezcan los integrantes de cada una de las zonas, programar y coordinar las actividades que deben realizarse en la misma, conforme a las políticas y lineamientos que determine la Conferencia o la Comisión de Coordinación;
- II. Establecer instancias regionales de Coordinación, convocando a las reuniones de las mismas de conformidad con los artículos 13 y 19 de la Ley; y
- III. Las demás que se les confiera por acuerdo de la Conferencia o de la Comisión de Coordinación.

Capítulo IV De las Comisiones de la Conferencia

Artículo 19.- Las Comisiones que se establezcan de conformidad con la fracción III del artículo 5º de estos Estatutos, deberán apoyar a la Comisión de Coordinación para el adecuado desarrollo de las actividades de la Conferencia.

Artículo 20.- Las Comisiones se integrarán por un mínimo de tres Procuradores Generales de Justicia y hasta por un máximo de cinco, quienes formarán parte de la Comisión por un periodo no mayor de dos años y serán electos por la Asamblea Plenaria.

En tanto la asamblea plenaria no elija a los miembros de la Comisión, que se encuentren en el supuesto del párrafo anterior, éstos deberán continuar en el encargo.

Los Procuradores no podrán formar parte de más de tres comisiones permanentes o especiales, con excepción del Presidente de la Comisión de Coordinación, quien podrá integrarse al número de comisiones que juzgue conveniente.

Artículo 21.- No obstante lo previsto en el último párrafo del artículo anterior, los procuradores que manifiesten interés en los asuntos de la competencia de las comisiones de que no forman parte, podrán asistir como invitados, con voz pero sin voto, a las reuniones que las mismas lleven a cabo.

Artículo 22.- Las Comisiones serán constituidas por el acuerdo de la Asamblea Plenaria, y en función del debido cumplimiento de los objetivos de la Conferencia, las mismas serán permanentes o especiales.

Son Comisiones Permanentes las siguientes:

- I. Estatutos y Estudios Legislativos;

- II. Financiamiento;
- III. Prevención del Delito;
- IV. Servicios Periciales y Policía Judicial o Ministerial;
- V. Coordinación con los Poderes Judiciales;
- VI. Sobre Derechos Humanos;
- VII. Informática, Estadística y Telecomunicaciones, y
- VIII. Profesionalización;
- IX. Organos de Control Interno;
- X. Del Ministerio Público, la Víctima y su relación con los Tribunales Federales;
- XI. Las demás que la Asamblea designe con este carácter.

Son Comisiones Especiales, las que la Asamblea Plenaria determine crear para la atención de asuntos específicos de carácter transitorio.

Artículo 23.- En caso de cambio del titular en las Procuradurías, la persona que ocupe dicho cargo formará parte de la Comisión de que haya sido miembro su predecesor.

Artículo 24.- Los miembros de cada comisión determinarán quien fungirá como su Presidente.

Artículo 25.- Son atribuciones de los Presidentes de las Comisiones las siguientes:

- I. Coordinar los trabajos propios de la Comisión;
- II. Acudir en representación de la Comisión a las reuniones de la Comisión de Coordinación, cuando sean requeridos para ello; y
- III. Las demás que establezcan los miembros de la Asamblea plenaria.

Artículo 26.- Las Comisiones deberán reunirse previa convocatoria de su Presidente, para evaluar los avances de los trabajos que tienen asignados y estar en posibilidad de informar de dichos avances a la Comisión de Coordinación.

Es obligación del Presidente de Comisión que al término de su gestión presente un informe del estado actual de los trabajos realizados, mismo que deberá contener una lista de pendientes para los integrantes que inician su encargo en la comisión de que se trate. Lo anterior, con la finalidad de dar la debida continuidad a los mismos.

Capítulo V De la Secretaría Técnica

Artículo 27.- El Secretario Técnico será el Director General de Coordinación Interinstitucional de la Procuraduría General de la República, quien a través de la Dirección General Adjunta de Coordinación Interprocuradurías, tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Apoyar y auxiliar a las Comisiones emanadas de los acuerdos, así como servir de enlace con el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- II. Mantener comunicación permanente con los Procuradores para recoger y proporcionar la información necesaria sobre la implementación de las recomendaciones y acuerdos adoptados;
- III. Recabar el inventario de servicios periciales y avances tecnológicos de cada Procuraduría;
- IV. Organizar y resguardar el archivo y la biblioteca de la Conferencia;
- V. Coadyuvar con las Comisiones y los representantes de zona en las funciones asignadas a éstos, así como en la elaboración de la memoria de la Conferencia;
- VI. Organizar el boletín interno trimestral de la Conferencia y,
- VII. Las demás que sean encomendadas por la Asamblea Plenaria o la Comisión de Coordinación.

Capítulo VI De la Reforma a los Estatutos

Artículo 28.- Los presentes Estatutos sólo podrán ser reformados en Asamblea Plenaria por decisión de las tres cuartas partes de los miembros de la Conferencia.

TRANSITORIOS

ÚNICO.- Los acuerdos y recomendaciones tomados en las Asambleas Plenarias celebradas con anterioridad a la fecha de esta normatividad y que no se opongan a los presentes Estatutos tienen plena validez y su observancia y cumplimiento son obligatorias.

2.5 Límites y alcances de sus decisiones

Por lo que hace a los límites de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, primeramente mencionaremos que el Estado es quien fija sus límites por una autonomía sujeta naturalmente a las contingencias históricas y a la convivencia con los otros Estados.

El Estado dentro de su territorio, está capacitado para vigilar a los habitantes que se encuentran dentro del mismo. El dominio de un espacio determinado le permite controlar a la población, le permite considerar a esa población como población del mismo Estado. Por otra parte, en el aspecto internacional, goza de la exclusividad con que posee su territorio y en caso de invasión puede defenderlo de acuerdo con sus posibilidades militares.

El derecho del Estado sobre su territorio es, a la vez, general y limitado. General, porque se extiende a todo el territorio, en tanto que la propiedad, aun la de los bienes del dominio público, se limita a determinados objetos que se encuentran dentro de ese territorio. Pero es limitado, porque se ve obligado a respetar los derechos de propiedad que tienen los habitantes del Estado sobre partes del territorio.

El Estado únicamente tiene un derecho sobre el territorio en cuanto se sirva de ésta para realizar los fines propios de su naturaleza específica, los fines estatales. La justificación y el límite de ese derecho del Estado sobre el territorio es el interés público. La necesidad de que exista para la vida misma del Estado y para que éste pueda realizar su misión.

En conclusión, el fin a que está destinado limita el derecho del Estado sobre su territorio. Por estar constituido ese derecho sobre una cosa, puede llamarse, *derecho real institucional*.

El derecho real es un poder directo que se tiene sobre las cosas, y en este sentido, el derecho del Estado sobre el territorio se ejerce sobre una cosa en forma directa.

En el Estado moderno el territorio presenta la característica de limitación, entendido como que viene especialmente determinado por límites señalados de manera precisa y difícilmente variables, las fronteras en cuyo interior ejercen su actividad la población y el gobierno,

Es por eso que concluimos en decir que los límites y alcances de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, son todo el territorio nacional de acuerdo a todas y cada una de sus decisiones, ya que de ella emanan compromisos adquiridos por parte de los Procuradores Generales de Justicia, lo cual lo ejercen mediante la suscripción de Convenios de Colaboración y acuerdos adoptados en todas y cada una de sus reuniones de la Asamblea Plenaria, es decir que las Procuradurías Generales de Justicia de los treinta y un Estados integrantes de la Federación se encuentran debidamente facultadas para la celebración de los mismos, como es el caso del Convenio de Colaboración suscrito en el mes de abril del 2001, de conformidad con lo dispuesto por las Constituciones Políticas de cada Estado y sus respectivas leyes orgánicas, contando en el caso que así legalmente se requiere con la autorización del gobierno del Estado respectivo, lo cual analizaremos en el Tercer Capítulo de la presente Tesis.

2.6 Integración y Funcionamiento.

La Conferencia Nacional de Procuración de Justicia como parte del Sistema Nacional de Seguridad Pública se integra por los siguientes órganos:

- I. La Asamblea Plenaria;
- II. La Comisión de Coordinación;
- III. Las demás Comisiones que determine la Asamblea Plenaria; y
- IV. La Secretaría Técnica.

La Asamblea Plenaria está integrada por todos los Procuradores Generales de Justicia del país, el Secretario Técnico de la misma, y el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, este último será invitado a las reuniones de la misma en calidad de observador.

La Asamblea Plenaria es el órgano supremo de la Conferencia Nacional, en la cual los acuerdos adoptados por sus integrantes son de carácter obligatorio.

Por lo que hace a la obligación antes mencionada, en la experiencia obtenida en las reuniones de la Asamblea Plenaria nos percatamos que dicha obligación no se cumple ya que no existe un órgano facultado que regule su incumplimiento, por lo que debería nombrarse una comisión que supervise el trabajo de dicha Conferencia Nacional o en su caso facultar a la Secretaría Técnica de la misma para tal efecto, aunque en el artículo 16 fracción V de los Estatutos, se faculte a la Comisión de Coordinación para vigilar el debido cumplimiento de todos y cada uno de los acuerdos aprobados por la Asamblea Plenaria, en la práctica no es cierto, ya que siempre se miden primero las fuerzas políticas que el abatimiento a la delincuencia organizada.

Esta Asamblea se reúne por lo menos dos veces al año, en las fechas y lugares que para tal efecto señale la Comisión de Coordinación

Por lo que hace al funcionamiento de la misma, la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, crea Comisiones de Estudio en base a los diversos temas que de la misma emanen, como se detalla a continuación.

Para un mejor funcionamiento de la Comisión de Coordinación el artículo 13 de los Estatutos que rigen la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, se integraron las Zonas Geográficas de la siguiente manera:

Procurador General de la República

Procuradora General de Justicia del Estado de Quintana Roo

Procurador General de Justicia del Estado de Durango

Procurador General de Justicia del Estado de Sonora

Procurador General de Justicia del Estado de

Aguascalientes

Procurador General de Justicia del Estado de Hidalgo

Procurador General de Justicia del Estado de Oaxaca

Procurador General de Justicia del Distrito Federal

Director General de Coordinación Interinstitucional de la Procuraduría General de la República

Presidente de la Comisión

Representante de la Zona Sureste

Representante de la Zona Noreste

Representante de la Zona Noroeste

Representante de la Zona del Bajío

Representante de la Zona Centro

Representante de la Zona Sur

Funge sólo como integrante de la

Comisión

Secretario Técnico

Desde su primera reunión, la Conferencia de Procuradores Generales de Justicia, decidió reunirse periódicamente y, de hecho, se ha venido reuniendo cada seis meses. En la etapa previa a su incorporación al Sistema Nacional de Seguridad Pública (1993-1995) celebró seis conferencias.

Destaca la Sexta Conferencia celebrada en Cancún, Quintana Roo, los días 8 y 9 de diciembre de 1995. En ella se hace mención especial a la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para destacar que, conforme a dicha ley, la Conferencia Mexicana de Procuradores de Justicia quedará institucionalizada como órgano permanente del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y se acordó que "las Procuradurías de Justicia tomarán las medidas necesarias para desarrollar y consolidar el Sistema Nacional de Seguridad Pública, y estarán atentas, tanto de la expedición del reglamento de dicha ley, como de los acuerdos que se adopten por los órganos de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública".²⁸ De los acuerdos particulares de dicha Conferencia resaltan los siguientes:

- Analizar los mecanismos para establecer en sus respectivas entidades federativas el servicio de carrera para Agente de Seguridad Pública y servicios policiales.
- Desarrollar un sistema nacional de información de apoyo a la procuración de justicia que contenga datos sobre probables responsables de delitos, indiciados, procesados o sentenciados que incluya características criminales, medios de identificación, recursos y medios de operación.
- Continuar con el censo nacional de Agentes del Ministerio Público, Policía Judicial y Peritos, mismo que será incorporado al Sistema Nacional de Seguridad Pública.

²⁸ Acuerdo segundo de la Sexta Conferencia de Procuradores Generales de Justicia de México.

- Reconocer la necesidad de actualizar las normas jurídicas tanto a nivel constitucional como de legislación ordinaria, a fin de combatir de manera más eficaz la delincuencia organizada.
- Mantener actualizado un registro de vehículos robados de cobertura nacional que facilite su recuperación y devolución y reforzar la colaboración entre las entidades federativas para este efecto.
- Incrementar las campañas de prevención del delito en todo el país y la participación de los sectores social y privado.

Por lo anterior, podemos afirmar que la Conferencia de Procuradores Generales de Justicia es antecedente y un gran avance de singular importancia en la conformación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Desde su integración al Sistema Nacional y a la fecha, se han celebrado once Reuniones Ordinarias de la Asamblea Plenaria, así como dos extraordinarias, como se detalla a continuación:

CONFERENCIAS NACIONALES DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA		
No.	Lugar o sede	Fecha
1*	México, Distrito Federal	Abril, 1996
2*	Boca del Río, Veracruz	Octubre, 1996
3*	Saltillo, Coahuila	Junio, 1997
4*	Pachuca, Hidalgo	Febrero, 1998
5*	San Luis Potosí, S.L.P.	Julio, 1998
6*	Merida, Yucatan	Noviembre, 1998
7*	Cuernavaca, Morelos	Julio, 1999
8*	Querétaro, Querétaro	Noviembre, 1999
9*	Villahermosa, Tabasco	Mayo, 2000
10*	Cancún, Quintana Roo	Abril, 2001
11*	Mazatlán, Sinaloa	Diciembre, 2001
1* Ext.	México, Distrito Federal	Febrero, 1999
2* Ext.	México, Distrito Federal	Mayo, 2000

Entre los principales avances de las reuniones antes mencionadas y que han repercutido en el país tenemos los siguientes:

- Se constituyó la Coordinación General de Información de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, la cual se encuentra vinculada al SNSP, y ésta ha sido apoyada con la infraestructura necesaria por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, **en cumplimiento del Acuerdo 78/99 del CNSP.**
- Se elaboró el Catálogo de Delitos Homologado, para fines estadísticos.
- Se suscribió, un convenio para la creación de agencias del Ministerio Público mixtas para la atención de delitos relacionados con el consumo de drogas.
- Se realizó la Reunión de Procuradores Fronterizos de la C.N.P.J.
- Se llevaron a cabo dos Encuentros entre la C.N.P.J. y Presidentes de Tribunales Superiores de Justicia del País.
- Se suscribió el Convenio de Colaboración y Coordinación de Acciones para la Atención de Delitos Electorales, presentado por la PGR.

- Se presentó una propuesta de tipo penal para la preservación del lugar de los hechos, elaborada por la Procuraduría General de la República, asumiendo el compromiso por parte de cada una de las procuradurías de enviar su propio proyecto a las instancias competentes conforme lo marquen sus leyes.
- Se elaboró un perfil estandarizado y de requisitos mínimos de ingreso para el personal sustantivo de las procuradurías, presentado por la Academia Nacional del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Se dispone de una metodología para la elaboración de mapas delictivos e identificación de zonas de alta criminalidad, la cual se acordó tomar como base para los trabajos de las procuradurías en materia de prevención del delito.
- La Procuraduría del Estado de México desarrolló, una aplicación informática de la base de datos nacional de robo de infantes, con el propósito de proporcionar a las procuradurías estatales una herramienta fácil de alimentar y de rápida consulta, para localizar a personas extraviadas.
- Se elaboró, por la Oficina Central Nacional de Interpol-México, el disco óptico que contiene el sistema de fraudes realizados con tarjeta de crédito y se entregó a los miembros de la Conferencia para su utilización.
- Se acordó mantener actualizado el Banco de Datos de Personal, administrado por el SNSP, informando permanentemente de las altas y bajas de las procuradurías; así como, sobre las acciones que se han tomado en cada institución con motivo de los resultados de los exámenes y evaluaciones.
- Se propuso implementar jornadas de estudio y análisis de las reformas legales que se hayan dado en materia de procuración y administración de justicia para unificar criterios y promover intercambios de actualización jurídica entre integrantes de la Conferencia Nacional y la Comisión Nacional de Tribunales a través de mesas de trabajo y paneles.
- Se acordó establecer el intercambio de información sobre la sustracción ilegal de menores, entre la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Embajada de los Estados Unidos de Norteamérica.
- Se propuso la creación de un Organismo Nacional de Prevención del Delito, y se remitió la propuesta a la Comisión de Estatutos y Estudios Legislativos, para su estudio.
- Se suscribió un convenio de colaboración entre la Procuraduría General de la República, la Procuraduría General de Justicia Militar, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y las Procuradurías Generales de Justicia de los 31 Estados integrantes de la Federación.
- Se aprobó el Programa de Seguridad Pública en Carreteras, presentado por el Procurador General de Justicia del Estado de Nayarit.
- Se suscribió el documento denominado "Bases de Colaboración en Materia de Combate al Delito de Secuestro".

En la X Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, el Presidente Vicente Fox Quezada, comentó que en México, un sistema de justicia integral necesita recursos como sustento para efectuar un trabajo eficaz y tener una policía que le responda a la sociedad, asimismo mencionó que la pobreza lacerante es una

de las causas principales que inciden en las personas para iniciar una carrera delictiva, por ello, sostuvo, que la marginación, la falta de oportunidades y la carencia de escuelas, así como de la desintegración familiar arrojan a muchos jóvenes a valerse de la delincuencia como fuente de aprendizaje y medio subsistente.

El Primer Mandatario consideró que el tema de seguridad, la justicia y su preocupación siguen siendo la primera preocupación de los mexicanos a pesar del desempleo, a pesar de lo apretado que es vivir en la pobreza y en la marginación. Hizo un llamado a "cerrar filas" para practicar cero tolerancia a los delincuentes, e integrar una red de información eficiente y un sistema fluido de intercambio de datos. Argumentó que hay que unificar las políticas, coordinar las acciones y formar un gran equipo de trabajo que pueda entregar resultados pronto y visibles a la sociedad, para lo que se requiere de un sistema de revisión de indicadores que permita certificar las tareas que se realizan en los estados, instituciones y corporaciones que tienen que ver en el ámbito de seguridad y la Procuración de Justicia.

Uno de los principales avances en la X Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, celebrada en la Ciudad de Cancún, Quintana Roo, fue la firma de un nuevo convenio de colaboración nacional que sustituye al pactado en 1993, en Mazatlán, Sinaloa; el cual se menciona en nuestro siguiente capítulo. En el combate al narcotráfico y delincuencia organizada se destacó la confianza y colaboración abierta en intercambio de información, así como sobre la sustracción ilegal de menores. Asimismo, la Procuraduría General de la República presentó el proyecto de creación de la Agencia Federal de Investigación, misma que se encuentra operando en nuestros días, la cual representa una reestructuración de dicha institución y la sustitución de los agentes judiciales en "investigadores del delito".

Por lo que hace al robo de vehículos, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, propuso la creación de un Nuevo Registro Nacional de Vehículos que es la suma de todos los estatales, mismos que deberán ser conformados por las autoridades de cada entidad federativa y por la iniciativa privada; lo cual permitirá un mayor control sobre el parque vehicular del país y se facilitará el combate frontal contra el robo de automotores.

Bajo este mismo esquema, los días 6 y 7 de diciembre del 2001, en la Ciudad de Mazatlán, Sinaloa, se celebró la XI Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, en la cual los Procuradores del País analizaron el "Mapa Geo Político Criminal" elaborado por la Procuraduría General de la República, como un instrumento indispensable para la planeación estratégica en el combate a la delincuencia, conforme a la problemática real de cada entidad federativa y región del país, diseñando políticas públicas viables que permitan su consolidación, por lo que advirtiendo la importancia que este instrumento tiene para conocer la dimensión del problema delictual que en cada Estado se presenta, se acordó que todas las procuradurías participen en su perfeccionamiento y mantenimiento periódico.

Por otra parte, la Procuraduría General de la República presentó un análisis sobre el esquema bajo el cual trabajan normalmente las policías ministeriales o

judiciales en los Estados, destacando su composición eminentemente reactiva con un área muy pequeña de investigación, lo que las ha convertido en los hechos en una policía de presencia y no de investigación; proponiendo como solución la transformación de este esquema conforme a un modelo de investigación, en el que se privilegia el trabajo de gabinete y campo, recuperando su esencia investigadora, a través de la cual es posible hacer frente a las estructuras compartimentadas que en la actualidad presentan la mayoría de las organizaciones delictivas. Los integrantes de la Conferencia Nacional aprobaron el proyecto y acordaron designar un enlace (Policía de Gabinete) para la Unidad de Coordinación e Intercambio de Información Policial, así como la integración de un Subcomité de Policía para la homologación de procedimientos y desarrollo de metodología para las tareas de investigación policial y la recopilación de información histórica policial para el fortalecimiento de los sistemas de información.

Uno de los temas de mayor preocupación de la ciudadanía es el relativo al secuestro, que por atentar contra la libertad del individuo y su dignidad, causa un gran impacto social; en este sentido, el Procurador General de la República manifestó que el combate al delito de secuestro, requiere de líneas de acción, estrategias y flujos de información que permitan lograr la completa desarticulación de las organizaciones criminales dedicadas a este delito, por lo que resulta necesario establecer esquemas de planeación, coordinación y supervisión a nivel nacional, a través de un "Programa Nacional para el Combate al Secuestro", que prevé entre otras cosas, la elaboración de un diagnóstico nacional, la Integración del Banco Nacional de Información sobre Secuestros; la creación de un Grupo Interinstitucional y de Coordinación en los tres niveles de gobierno, así como homologar los marcos jurídicos, tanto federales como de las Entidades federativas. Destaca en la propuesta la creación del Centro Nacional de Atención a Víctimas del Secuestro, con la que se pretende apoyar en forma integral a las víctimas y familiares.

En este mismo sentido, el Procurador General de Justicia del Estado de Sinaloa, presentó a los asistentes "Políticas Operativas para el Combate al Delito de Secuestro" adoptadas en ese Estado, cuyos resultados han sido altamente satisfactorios, pues han logrado disminuir significativamente la incidencia de este delito.

En materia de Robo de Vehículos, respecto del cual la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en su carácter de Coordinador del grupo para el combate al mismo dentro de la Conferencia, rindió el informe correspondiente sobre los avances y logros alcanzados hasta el momento, sometiendo asimismo a consideración de los procuradores el procedimiento modelo para la recuperación de vehículos robados en el territorio nacional y localizados en el extranjero.

Por otra parte destacó la presentación del Procurador General de Justicia del Estado de Sonora sobre el Sistema de Identificación de Rostros, en el cual se acordó remitir a las comisiones de Informática, Estadística y Telecomunicaciones, Servicios Periciales y Policía, a fin de estudiar su aplicación, con lo que se fortalecerá la

investigación a nivel nacional, para hacer más efectiva la lucha contra la delincuencia.

Finalmente se trató el tema "Delincuencia Organizada", que estuvo a cargo de los titulares de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud y la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada de la Procuraduría General de la República, en el cual se dio a conocer a los miembros de la asamblea plenaria los logros alcanzados y retos en este nuevo marco de estrecha coordinación para combatir la delincuencia en el que se suman los esfuerzos de los tres niveles de gobierno.

Actualmente además de la Comisión de Coordinación, operan las siguientes:

I. Comisión de Estatutos y Estudios Legislativos.- Integrada por los Procuradores Generales de Justicia de los Estados de Baja California Sur, Guanajuato, Sinaloa, Tamaulipas y Tlaxcala, este último funge como Presidente de la misma. Esta Comisión se encarga de elaborar estudios legislativos en los ámbitos federal y estatal; así como reformas y adiciones a los Estatutos que rigen la Conferencia Nacional. Durante la celebración de la X Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, en materia de Secuestro se coincidió en revisar las leyes de ejecución de sanciones de las diversas entidades, a efecto de proponer que no se otorguen beneficios penitenciarios o preliberacional, además se acordó proponer la unificación de las penas para sancionar este delito. El proyecto deberá ser entregado al Presidente de la República, para los efectos correspondientes. Asimismo, se acordó que la Procuraduría General de la República constituya una base de datos en el caso de secuestro. En materia de Arraigo, se analizó la figura jurídica del arraigo y la posibilidad de facultar en forma limitada al Ministerio Público decretarlo, lo cual a la fecha se encuentra en análisis y estudio por esta Comisión a fin de solicitar que se eleve a rango constitucional y establecer consecuentemente la legislación secundaria que lo regule. Por otro lado, se analizó la necesidad de ampliar el concepto de Cuasiflagrancia, por medio de un estudio jurídico detallado.

El Presidente de esta Comisión, en la XI Conferencia Nacional, presentó a los asistentes el resultado del estudio realizado por esa comisión respecto de las figuras jurídicas del "Arraigo y Cateo", como mecanismos efectivos para atender los casos de urgencia que en delitos graves se presenten, proponiéndose promover las iniciativas de ley correspondientes para facultar a los procuradores de justicia de las Entidades Federativas, para decretar administrativamente estas medidas en estos casos, con estricto respeto a las garantías individuales de los afectados; sin embargo, dada la trascendencia de este aspecto, se acordó continuar el análisis sobre la conveniencia de impulsar estas medidas legislativas.

II. Comisión de Financiamiento.- Integrada por los Estados de Baja California, Campeche, Quintana Roo, Sonora y Tabasco (Presidente). Se encarga de recopilar diversas opiniones respecto de los presupuestos federales o estatales que se destinan a los órganos de procuración de justicia; estudios sobre sueldos y salarios del personal ministerial, policial y pericial de las Procuradurías del país.

III. Comisión de Prevención del Delito.- Integrada por los Estados de Durango, México, Nayarit (Presidente), San Luis Potosí y Tlaxcala. Esta Comisión se encarga de elaborar programas de prevención del delito en los ámbitos federal y del fuero común; análisis, estudio y valoración de las causas motivadoras de la delincuencia; así como a establecer líneas rectoras homogéneas de prevención en todo el país. En la X Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, se propuso la creación del Instituto Nacional de Prevención del Delito.

IV. Comisión de Servicios Periciales y Policía Judicial o Ministerial.- Integrada por los Estados de Aguascalientes, Colima, San Luis Potosí, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal (Presidente), esta Comisión para su mejor funcionamiento trabaja de manera coordinada en forma regional con los directores de servicios periciales, policía judicial y de Averiguaciones Previas, en forma individual. Asimismo, realiza reuniones nacionales a efecto de discutir todos y cada uno de los temas regionales para que los mismos sean presentados ante los integrantes de la Comisión y esta a su vez por parte de su Presidente sean analizados y aprobados por la Asamblea Plenaria. Esta Comisión se encarga de todo referente a la tecnificación y modernización de los servicios periciales; elaboración de manuales de Servicios Periciales; así como la capacitación del personal pericial y policial. Actualmente se encuentra en revisión y estudio el documento denominado "Políticas institucionales sobre el uso de la fuerza", el cual es una herramienta innovadora en el sistema de procuración de justicia.

En materia de Servicios Periciales, en la X CNPJ se especificó la necesidad de que los exámenes toxicológicos para la identificación de drogas se realicen en los laboratorios propios de las procuradurías, con el fin de garantizar la confidencialidad de los resultados.

V. Comisión de Coordinación con los Poderes Judiciales.- Integrada por los Procuradores Generales de Justicia de los Estados de Guanajuato, Guerrero, Sonora (Presidente), el Procurador General de Justicia del Distrito Federal y el Procurador General de Justicia Militar. Coordinación con los Poderes Judiciales, con el objeto de llenar las lagunas en la ley, en materia de procuración de justicia.

VI. Comisión Sobre Derechos Humanos.- Integrada por los Procuradores General de Justicia de los Estados de Morelos, San Luis Potosí y Tamaulipas (Presidente), el Procurador General de la República y General Militar. Su principal objetivo es buscar una Coordinación Institucional con los organismos protectores de los derechos humanos, con el fin de buscar la unificación de los criterios sobre procedimientos de atención a quejas y recomendaciones. En la X Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, se presentó el proyecto de tipo penal de "desaparición forzada" en los casos de detenciones hechas por servidores públicos, para incluirlo en el Código Penal Federal con el fin de ajustarla a los principios del derecho penal mexicano, con la intención de buscar la mayor cobertura a favor de las personas que son detenidas por agentes de corporaciones policiales; así como, el

modelo guía estandarizado para exámenes de integridad física, que permita conocer si en un caso concreto se ejercieron actos de tortura, mismo que contempla sanciones administrativas en caso de que no se cumplan sus lineamientos.

En la XI Conferencia Nacional, la Comisión de los Derechos Humanos puso de manifiesto el interés de sumar esfuerzos, con organismos defensores de los mismos, acordándose una reunión con el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a efecto de hacer de su conocimiento los trabajos que la Conferencia de Procuradores ha venido realizando de manera permanente a favor de esta causa.

VII. Comisión de Informática, Estadística y Telecomunicaciones.- Integrada por los Estados de Baja California, Coahuila, México (Presidente), y el Procurador General de la República. Estudios e intercambios de avances tecnológicos en materia de sistemas computacionales o de informática jurídica dentro de los órganos de procuración de justicia y seguridad pública. En la X Conferencia Nacional de Procuración de Justicia se acordó el estructurar una base de datos que permita compartir información relativa a los sujetos activos de los fraudes cometidos en la tramitación de visas y una base de datos de objetos de valor religioso.

VIII. Comisión de Profesionalización.- Integrada por los Estados de Coahuila, Hidalgo (Presidente), Nayarit, Sinaloa y Yucatán. Programas de capacitación y actualización del personal ministerial, policial y pericial; asimismo mecanismos de moralización, dignificación, estímulos, recompensas y servicio civil de carrera, del personal de las procuradurías. En la XI Conferencia Nacional, dicha Comisión entregó el proyecto de programa de los cursos de capacitación y desarrollo humano para el primer semestre del año 2002.

IX. Comisión de Órganos de Control Interno.- Integrada por el Procurador General de la República y los Procuradores Generales de Justicia de los Estados de Baja California, Chihuahua, Jalisco (Presidente) y Morelos. Estudio de sanciones y procedimientos administrativos a los servidores públicos.

X. Comisión del Ministerio Público, la Víctima y su relación con los Tribunales Federales.- Integrada por los Estados de Chiapas, Nuevo León, Puebla (Presidente), Querétaro y el Procurador General de la República. Lo referente a la atención de víctimas y grupos vulnerables, así como lo que se vincula con los servicios a la comunidad.

XI. ZONAS REGIONALES:

Para el adecuado funcionamiento de las Comisiones de Coordinación, Servicios Pericial y Policía Judicial o Ministerial; e, Informática, Estadística y Telecomunicaciones; el territorio nacional se dividió en las siguientes zonas geográficas, de acuerdo a lo estipulado en los Estatutos de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, en su artículo 13:

a) **ZONA NORESTE:** Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila, Chihuahua y Durango.

- b) **ZONA NOROESTE:** Baja California, Baja California Sur, Sinaloa, Sonora y Nayarit.
- c) **ZONA DEL BAJÍO:** Zacatecas, San Luis Potosí, Guanajuato, Jalisco, y Aguascalientes.
- d) **ZONA CENTRO:** Hidalgo, México, Puebla, Querétaro, Morelos, Distrito Federal y Tlaxcala.
- e) **ZONA SURESTE:** Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.
- f) **ZONA SUR:** Colima, Guerrero, Michoacán y Oaxaca.

SECRETARIA TÉCNICA.

El Secretario Técnico de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia es el Director General de Coordinación Interinstitucional, en cual recae sus atribuciones en la Dirección General Adjunta de Coordinación Interprocuradurías de la Procuraduría General de la República. Las funciones de la Secretaría Técnica son las siguientes:

- I. Apoyar y auxiliar a las Comisiones emanadas de los acuerdos, así como servir de enlace con el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- II. Mantener comunicación permanente con los Procuradores para recoger y proporcionar la información necesaria sobre la implementación de las recomendaciones y acuerdos adoptados,
- III. Recabar el inventario de servicios periciales y avances tecnológicos de cada Procuraduría;
- IV. Organizar y resguardar el archivo y la biblioteca de la Conferencia;
- V. Coadyuvar con las Comisiones y los representantes de zona en las funciones asignadas a éstos, así como en la elaboración de la memoria de la Conferencia;
- VI. Organizar el boletín interno trimestral de la Conferencia y,
- VII. Las demás que sean encomendadas por la Asamblea Plenaria o la Comisión de Coordinación.

COORDINACION GENERAL DE INFORMACIÓN.

En cumplimiento al acuerdo Vigésimo Cuarto de la VI Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, que señala:

"Establecer un Sistema Nacional de Identificación Criminal, con una base nacional de datos, cuyo establecimiento, desarrollo y administración, se encuentre a cargo de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, y mandar a las comisiones coordinadas de servicios penales y policía judicial o ministerial, y ala de Informática, Estadística y Telecomunicaciones, para que se instrumenten los mecanismos tendientes a su aplicación."

Así, en la VII Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, celebrada en la Ciudad de Cuernavaca, Morelos, en el mes de julio de 1999; se crea la Coordinación General de Información de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia.

La Coordinación General de Información mantendrá comunicación permanente con el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Dicha Coordinación de encuentra integrada por tres Coordinaciones con nivel de Dirección de Área:

- Coordinación de Informática Jurídica.
- Coordinador de Informática Pericial y Servicios de Identificación Criminal.
- Coordinación de Procesamiento Estadístico.

Posteriormente, en la VIII Reunión del Pleno de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, celebrada en la Ciudad de Querétaro, Querétaro, en el mes de noviembre de 1999, se acordaron las bases para el funcionamiento de la Coordinación General de Información, mismo que señala:

"La Coordinación General de Información de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, en coordinación con el Sistema Nacional de Seguridad Pública, será el único canal autorizado para el envío, concentración y distribución de la información estadística en materia de procuración de justicia; por lo que a todas aquellas instituciones que requieran información sobre el particular, deberán solicitarla a la Coordinación General de Información, misma que la proporcionará, previa autorización de la o de las Procuradurías respectivas."

Lo anterior, en consonancia con lo que establece el artículo 9º, fracción IV de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que señala la facultad de las autoridades competentes de establecer, supervisar, utilizar y mantener actualizados todos estos instrumentos; así como con el artículo 45 de la referida ley, por lo que será la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, la autoridad competente para el control, supervisión y utilización de la información generada por las Procuradurías Generales de Justicia del país.

De esta forma, se da sustento a la Coordinación General de Información, dependiente de la Secretaría Técnica de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia; y, es el conducto para recabar y analizar la información de las actividades de las Procuradurías Estatales y ser el enlace con el Sistema Nacional de Seguridad Pública, la cual se propone que sea un integrante de la Conferencia Nacional, dejando de ser dependiente de la Secretaría Técnica de la misma.

CAPITULO 3

“Alcances y Perspectivas de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia”

3.1 Alcances

3.1.1. Marco Jurídico Constitucional

Como fundamento jurídico constitucional para la integración de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, tenemos que el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos nos establece en su párrafo quinto y sexto lo siguiente:

“...La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

*La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública”.*²⁹

Por lo anterior, podemos percatarnos claramente el establecimiento y fundamento para la creación de un Sistema Nacional de Seguridad Pública, el cual a su vez da vida jurídica a la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia.

Asimismo, el artículo 119 constitucional segundo párrafo, nos establece que:

*“... Cada Estado y el Distrito Federal están obligados a entregar sin demora a los inculcados, procesados o sentenciados, así como a practicar el aseguramiento y entrega de objetos, instrumentos o productos del delito, atendiendo a la autoridad de cualquier otra entidad federativa que los requiera. Estas diligencias se practicarán, con intervención de las respectivas procuradurías generales de justicia, en los términos de los convenios de colaboración que, al efecto, celebren las entidades federativas. Para los mismos fines, los Estados y el Distrito Federal podrán celebrar convenios de colaboración con el Gobierno Federal. Quien actuará a través de la Procuraduría General de la República”.*³⁰

Con base en lo anterior, las Procuradurías Generales de Justicia del país y la Procuraduría General de la República suscribieron en el mes de abril del 2001, un convenio de colaboración mismo que más adelante se menciona.

3.2.1. Marco Jurídico Federal y Local

Ahora bien, con las reformas constitucionales de diciembre de 1994 se inició una etapa de renovación integral del Estado de Derecho, tal como la sociedad mexicana lo reclama; sin embargo, esas reformas sólo fueron un primer paso para alcanzar su transformación, con dichas reformas se crea un concepto nuevo, ampliado e integrado, de la seguridad pública.

Siguiendo los textos constitucionales, podemos definir seguridad pública como la función estatal a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los

²⁹ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Art. 21 párrafo V y VI. Ed. Sista. México 2001

³⁰ Ob. Cit. Art. 119 párrafo II.

Municipios, en sus respectivas competencias, que comprende todas aquellas actividades dirigidas a la prevención y persecución de infracciones y delitos; la imposición de las sanciones administrativas; la reinserción social del delincuente y del menos infractor y, en general, todas las que contribuyen a alcanzar los fines superiores de salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública.

En la definición constitucional se encuentran los siguientes elementos:

1) La seguridad pública es una función estatal.

Deja de ser una función de gobierno, como atributo y responsabilidad exclusiva de las instituciones gubernamentales elevándose a la categoría de función estatal en la que participan corresponsablemente gobierno y ciudadanos, representantes y representados.

Como consecuencia de la trascendencia que la seguridad pública ha cobrado en nuestros días por el incremento y la tecnificación de la delincuencia y la ineficiencia relativa de las instituciones responsables de la seguridad pública, la sociedad civil exigía una respuesta contundente.

Frente a las tendencias antisociales que parecen características de los momentos actuales y en las que destacan la exaltación de la violencia, la intensificación del tráfico de drogas y el crimen organizado, habla que orquestar una respuesta enérgica, amplia, participativa y eficaz. Al analizar detalladamente las estadísticas de incidencia del delito (delictiva) y su preocupante incremento en los últimos dos lustros, se puede colegir que tales fenómenos se manifiestan en dos vertientes principales:

1. El incremento de la violencia individualizada promovido por la situación económica internacional y nacional y agravado por las crisis recientes.
2. Y, más preocupante aún, el aumento desproporcionado de delitos por parte del crimen organizado, principalmente en lo relativo a la producción, tráfico y distribución de estupefacientes y enervantes.

Las instituciones y formas tradicionales para resolver el problema de inseguridad pública creciente, parecían carentes de una respuesta adecuada y oportuna.

La seguridad atañe y afecta a todos y debe ser un problema que enfrenten y resuelvan todos: gobierno en todas sus instancias; con la participación decidida y organizada de la sociedad civil. Por ello las atribuciones de las instancias de gobierno son fortalecidas para adquirir el carácter de función de Estado, esta función estatal corresponde de manera inmediata y directa a todas las instituciones, instancias y niveles de gobierno, sean de la Federación, el Distrito Federal, Estados y Municipios. De esta manera debemos entender que las Instituciones de seguridad

pública son las dependencias de la Federación, los Estados, el Distrito Federal o de los Municipios que constitucionalmente tiene a su cargo la función estatal de seguridad pública.

Hasta ahora, se ha considerado la función estatal de seguridad pública de las dependencias de gobierno por separado, en cuanto a las atribuciones y responsabilidades que le señalan la Constitución General, las constituciones locales y las leyes respectivas. Todas ellas son ahora parte integrante, participativa y corresponsable de la función estatal de seguridad pública. Posteriormente, el Sistema Nacional de Seguridad Pública viene a complementar y a consolidar la respuesta institucional al fenómeno de inseguridad que padecemos en la actualidad.

II) La función estatal comprende las siguientes actividades:

- a) Prevención y persecución de infractores y delitos.
- b) Impartición de justicia.
- c) Reinserción social del delincuente y del menor infractor.

III) Las actividades enunciadas en el inciso anterior corresponden a las siguientes autoridades:

- a) Policía Preventiva, Ministerio Público y Policía Judicial: prevenir y perseguir las infracciones y los delitos.
- b) Jueces y tribunales: impartición de justicia.
- c) Administración pública: reinserción social del delincuente y del menor infractor.

IV) Entre los fines superiores que se persiguen mediante el ejercicio de la función estatal de la seguridad pública tenemos los siguientes:

- a) Salvaguardar la integridad y derechos de las personas.
- b) Preservar las libertades, el orden y la paz pública.

La realización de los fines y objetivos de la seguridad pública implica la garantía y salvaguarda de los derechos e intereses del individuo, de la sociedad y del propio gobierno. Significa preservar la vida e integridad de las personas y permitirles el libre ejercicio de sus derechos. En ello se incluyen todas las personas físicas y morales y toda clase de derechos: garantías constitucionales y sociales, derechos patrimoniales, públicos y privados; asimismo, incluyendo la protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país como un factor especial de importancia para nuestro desarrollo.

El párrafo sexto del artículo 21 de la Constitución General de la República, adicionado el 31 de diciembre de 1994, establece: "La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán en los términos que la ley señale, para establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública".

De esta manera, la norma constitucional de una nueva creación establece la obligación de todas las instituciones y niveles de gobierno de coordinarse en un Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Por su parte, la también adición, de la fecha antes mencionada, a la fracción XXIII del artículo 73 de la propia Constitución General establece, entre las facultades del Congreso de la Unión, las siguientes: "Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública". El Congreso de la Unión cumplió el mandato implícito en las adiciones constitucionales antes citadas y aprobó la iniciativa del Ejecutivo Federal de Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Dicha ley viene a reglamentar las normas constitucionales antes citadas en los siguientes temas principales:

- 1) Establece las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en materia de seguridad pública.
- 2) Crea el propio Sistema Nacional de Seguridad Pública y establece las reglas para su integración y funcionamiento.
- 3) Define los objetivos generales del Sistema y precisa las materias objeto de la coordinación.
- 4) Define las instancias de coordinación como órganos colegiados en los que participan las diversas instituciones de seguridad pública de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como su distribución en los niveles estatales, regionales y municipales.
- 5) Establece reglas para la actualización y formación de los integrantes de las instituciones policiales, para que se apeguen a los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez que exige la última parte del párrafo quinto del artículo 21 de nuestra carta magna.
- 6) Prevé los instrumentos que deberán crearse y de los que deberá servirse el Sistema para el ejercicio de su función coordinadora: Estos son:
 - a) Servicio Nacional de apoyo a la carrera policial;
 - b) Registro nacional del personal de seguridad pública;
 - c) Registro nacional de armamento y equipo;
 - d) Estadística de seguridad pública; e
 - e) Información de apoyo a la procuración de justicia.
- 7) Establece ciertos servicios de atención a la población que deberán coordinarse con la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios. Estos son:
 - a) Servicio para la localización de personas y bienes; y
 - b) Servicio Receptor de Reportes de la comunidad sobre emergencias, faltas y delitos.
- 8) Establece las reglas para la participación de la sociedad civil.
- 9) Regula los niveles de coordinación y cooperación institucional en materia de autorización, registro y funcionamiento de los servicios privados de seguridad pública.

Definición del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Del análisis de las disposiciones legales, extraemos la siguiente propuesta de definición: "El Sistema Nacional de Seguridad Pública es el conjunto de instancias, instrumentos, servicios y mecanismos jurídicos de coordinación que establecen y promueven las reglas, políticas, lineamientos y acciones que tienden a armonizar el ejercicio de las atribuciones de las Instituciones de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y Municipios que tienen a su cargo constitucionalmente la función estatal de la seguridad pública".

Los elementos de la definición anterior son los siguientes:

- 1) Se integra con un conjunto de instancias, instrumentos, servicios y mecanismos jurídicos.
 - a) Las instancias de coordinación son los órganos colegiados, en los que participan los diferentes niveles de gobierno, de discusión y resolución, del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Estos son:
 - El Consejo Nacional de Seguridad Pública, como instancia superior y con jurisdicción en toda la República.
 - Los Consejos Locales de Coordinación, como instancias en el ámbito estatal.
 - Los Consejos Regionales de Coordinación, como instancias en los que participan dos o más entidades federativas.
 - Consejos Delegacionales o Municipales, en el ámbito de las delegaciones del Distrito Federal y de los Municipios de los Estados.
 - La Conferencia de Prevención y Readaptación Social, como auxiliar para el conocimiento de la materia respectiva a nivel nacional.
 - La Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, órgano auxiliar en su materia.
 - La Conferencia de Participación Municipal, también como órgano auxiliar que a nivel nacional promueve la participación coordinadora de los Municipios.
 - Las comisiones que lleguen a formarse en la materia y, en particular, para el estudio de la incidencia delictiva.
 - b) Los instrumentos son aquellas instituciones especializadas que crea, regula y de las que se sirve el Sistema para apoyar el ejercicio de la función de coordinación y operación en materia de seguridad pública y que son:
 - Servicio Nacional de Apoyo a la Carrera Policial.
 - Academia Nacional de Seguridad Pública del País.
 - Registros Nacionales.
 - c) Los servicios son los que establecen la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y que son:
 - Servicio de localización de personas y bienes, y
 - Servicio receptor de reportes de la comunidad sobre emergencias, faltas y delitos.

d) Los mecanismos jurídicos son los medios de que se sirven los órganos del Sistema Nacional de Seguridad Pública para reglamentar e implementar sus acciones. Estos son:

- ✓ Convenios.
- ✓ Acuerdos.
- ✓ Resoluciones.

- 2) El Sistema Nacional de Seguridad Pública que crea y regula la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, constituye una fórmula de coordinación interinstitucional de las instancias responsables en materia de seguridad pública. El Sistema Nacional de Seguridad Pública, por decirlo de alguna manera, no es responsable directo de la seguridad pública, sino sólo de promover, encauzar y evaluar la coordinación de las instituciones responsables.
- 3) De acuerdo a lo establecido en los incisos anteriores, las instancias, instrumentos, servicios y mecanismos jurídicos establecen y promueven reglas para el propio desempeño de sus órganos, políticas, lineamientos y acciones que tienden a armonizar las atribuciones de las instituciones que sí tienen facultades y responsabilidades directas y concretas en materia de seguridad pública.

De esta manera, se puede resumir: el Sistema Nacional de Seguridad Pública tiene la facultad de autoregularse y regular los órganos inferiores o subordinados. Por otra parte y frente a las instituciones de seguridad pública de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y Municipios, sólo tienen la posibilidad legal de promover convenios entre ellos o establecer políticas o lineamientos que propicien la coordinación entre los distintos niveles de gobierno.

Sujetos del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Los sujetos del Sistema Nacional de Seguridad Pública, son: las autoridades competentes de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y Municipios que tienen la obligación de coordinarse en los términos del párrafo sexto del artículo 21 constitucional y 9 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Como parte del Sistema Nacional de Seguridad Pública, estos sujetos integrarán los órganos o instancias de coordinación del sistema; conformarán los instrumentos de información de seguridad pública y establecerán los mecanismos eficaces para que la sociedad participe en la planeación y supervisión de la seguridad pública.

En estos términos, dichas autoridades realizan una función activa de coordinación y por ello podemos afirmar que en cuanto participan en los órganos, instrumentos, servicios y mecanismos jurídicos, son sujetos activos de coordinación del sistema.

Ahora bien, en cuanto que las mismas autoridades realizan concretamente la función estatal de la seguridad pública, podemos concebirlos como sujetos pasivos de la coordinación. En la primera hipótesis, actúan como entidades coordinadoras, y en la segunda como entidades coordinadas.

La distinción anterior reviste la mayor importancia porque ello implica el doble carácter de las instituciones de seguridad pública, como entidades participantes en las instancias y acciones de coordinación y, por otra parte, su carácter de instituciones responsables del ejercicio de las funciones de la seguridad pública.

De esta manera la coordinación debe y puede realizarse sin transgredir, limitar o interferir de manera alguna en el ejercicio de la función estatal de seguridad pública. Es decir, como señala el artículo quinto de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la coordinación y aplicación de la propia ley "se hará con respeto absoluto de las atribuciones constitucionales que tengan las instituciones y autoridades que intervienen en el sistema nacional."

Además, no sólo deberá respetarse la función estatal específica, sino la aplicabilidad de los ordenamientos constitucionales y legales relativos a dicha función.

Objeto de la Coordinación.

En los términos del artículo noveno de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la coordinación obligatoria de las autoridades competentes de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, tendrán los objetivos siguientes:

- I. Integrar el Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- II. Determinar las políticas de seguridad pública, así como ejecutar, dar seguimiento y evaluar sus acciones, a través de las instancias previstas en la ley en cuestión;
- III. Desarrollar los lineamientos, mecanismos e instrumentos para la mejor organización y funcionamiento de las instituciones de seguridad pública y para la formación de sus integrantes;
- IV. Establecer, supervisar, utilizar y mantener actualizados todos los instrumentos de información del Sistema Nacional;
- V. Formular propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública, así como para llevarlo a cabo y evaluar su desarrollo, y
- VI. Tomar medidas y realizar acciones y operativos conjuntos.

Para mayor comprensión, dichos objetivos legales se clasifican de la siguiente manera:

- a) Objetivos orgánicos, en cuanto a la integración del propio Sistema Nacional de Seguridad Pública (fracción I) o establecer los instrumentos que apoyen al funcionamiento del mismo (fracciones III y IV).

- b) **Objetivos normativos**, los que se refieren a la determinación de las políticas de seguridad (fracción II), desarrollar los lineamientos para la mejor organización y funcionamiento de las instituciones de seguridad pública y para la formación de sus integrantes (fracción III) y los que formulan propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública (fracción IV).
- c) **Objetivos relativos a la operación**, en los que encontramos dos clases perfectamente diferenciadas: la primera, es la que se refiere, por así decirlo, al funcionamiento propio o a la vida interna de los órganos del sistema (fracción II), y segundo, la realización de acciones conjuntas de las autoridades de seguridad pública que tendrían que ejecutarse mediante el mecanismo jurídico del convenio, a efecto de preservar el respeto absoluto a la autonomía de los Estados e independencia de los Municipios (fracción IV).

Materias de Coordinación.

Al igual que en el apartado anterior, enunciaremos las materias de coordinación en los términos que las enumera la disposición legal. En este caso el artículo 10 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para después proceder a un intento de clasificación.

Dichas materias de coordinación son:

- I. Procedimientos e instrumentos de formación, reglas de ingreso, permanencia, promoción y retiro de los miembros de las instituciones policiales;
- II. Sistemas disciplinarios, así como de estímulos y recompensas;
- III. Organización, administración, operación y modernización tecnológica de las instituciones de seguridad pública;
- IV. Las propuestas de aplicación de recursos para la seguridad pública, incluido el financiamiento conjunto;
- V. Suministro, intercambio y sistematización de todo tipo de información sobre seguridad pública;
- VI. Acciones policiales conjuntas, en los términos del artículo 5º de esta ley;
- VII. Regulación y control de los servicios privados de seguridad y otros auxiliares;
- VIII. Relaciones con la comunidad y fomento de la cultura de prevención de infracciones y delitos; y
- IX. Las relacionadas con las anteriores, que sean necesarias para incrementar la eficacia de las medidas y acciones tendientes a alcanzar los fines de la seguridad pública.

En este caso, la clasificación será principalmente, de la siguiente manera:

- a) **Materias relacionadas con los integrantes de la seguridad pública.**
 - Procedimientos e instrumentos de formación de los miembros de las instituciones policiales.
 - Reglas de ingreso, permanencia, promoción y retiro de los miembros de las instituciones policiales.
 - Sistema disciplinario, de estímulos y recompensas.
 - Regulación y control de los servicios privados de seguridad y otros auxiliares.
- b) **Materias relativas a la administración del Sistema:**

- Organización, administración, operación y modernización tecnológica de las instituciones de seguridad pública.
- Propuestas de aplicación de recursos para la seguridad pública.
- c) Materias relacionadas con las obligaciones y responsabilidades de los integrantes del sistema:
 - Suministro, intercambio y sistematización de información sobre seguridad pública.
 - Acciones policiales conjuntas.
- d) Materias relacionadas con la comunidad y la cultura:
 - Relaciones con la comunidad y fomento de la cultura de prevención de infracciones y delitos.

Ahora bien, por otra parte el fundamento jurídico de los Estados integrantes de la Federación para conformar la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, en el marco de sus atribuciones, se encuentra regulado por las Constituciones Políticas Estatales a través de las cuales se delegan funciones a los Gobernadores de los Estados para la firma de convenio como se detalla en el siguiente cuadro:

Estado	Constitución Política Estatal
AGUASCALIENTES	Art. 46.- Son facultades y obligaciones del Gobernador: VII.- Celebrar convenios. El Estado de Aguascalientes delega a su vez esta facultad al Procurador General de Justicia del Estado, de acuerdo a lo establecido al artículo 2º fracción IV y el artículo 6º fracción XVIII de la Ley Orgánica de la Procuraduría del Estado. ³¹
BAJA CALIFORNIA	Art. 105.- El Ejecutivo creará el sistema penitenciario del Estado, estableciendo las cárceles de reclusión preventiva, las penitenciarias o colonias penales que fueren necesarias, organizando en unas y otras, un sistema de trabajo como medio de regeneración de los delincuentes. El Ejecutivo del Estado podrá celebrar convenios con la Federación para que los reos sentenciados extingan su pena en establecimientos federales de reclusión aún cuando se hallen fuera del Estado.
BAJA CALIFORNIA SUR	Art. 64.- Son facultades del Congreso del Estado: XXIV. Autorizar al Gobernador para celebrar Convenios con la Federación y con los Ayuntamientos del Estado.

³¹ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE AGUASCALIENTES, Art. 2.- La Institución del Ministerio Público, presidida por el Procurador General de Justicia del Estado, en su carácter de representante social, tendrá las atribuciones que mas adelante se enumeran y que ejercerá por conducto de su titular o de sus agentes y auxiliares, conforme a lo establecido en el artículo 7o. de esta Ley:
IV.- Celebrar en los términos de los artículos 21 y 119 constitucionales, los convenios de coordinación y colaboración con la Federación, Estados y Municipios de la República, para la implementación de los programas estatales, regionales y federales de seguridad pública.
Art. 6º.- El Procurador General de Justicia del Estado tendrá las siguientes atribuciones, que tendrán el carácter de No Delegables:
- XVIII - Celebrar Convenios de Coordinación Operativa y de capacitación técnica y científica con las Procuradurías Generales de Justicia de las Entidades Federativas, con la Procuraduría General de la República y con las demás dependencias, entidades o personal de los sectores social y privado que estime convenientes.

CAMPECHE	<p>Art. 71.- Son atribuciones del Gobernador:</p> <p>XV.- Por sí o a través del titular de la dependencia de la Administración Pública Estatal o del apoderado que designe al efecto, conforme a la correspondiente ley orgánica, representar al Estado en:</p> <p>a). Toda clase de actos y negocios jurídicos, ya sean administrativos o judiciales, ante tribunales del fuero común o del fuero federal, celebrando los contratos, convenios y acuerdos que sean necesarios; formulando denuncias, querrelas, demandas, contestación de demandas o cualesquiera otro tipo de promociones o solicitudes.</p>
COAHUILA	<p>Art. 82.- Son facultades del Gobernador:</p> <p>III. Celebrar convenios con los Gobernadores de los Estados limítrofes para la entrada y paso de sus fuerzas de seguridad por el territorio del Estado, y reciprocamente.</p> <p>V. Celebrar, con el carácter de Representante del Estado y con observancia de lo dispuesto en los ordenamientos legales aplicables, convenios y contratos que fueren favorables o necesarios en los diversos ramos de la Administración Pública, tanto con los Gobiernos Federal, Estatales y Municipales, como con entidades paraestatales y paramunicipales y personas físicas o morales de carácter público o privado.</p>
COLIMA	<p>Art. 58.- Son facultades y obligaciones del Ejecutivo:</p> <p>XV. Celebrar convenios con los Gobiernos Federal y de los Estados para que los reos sentenciados por delitos del orden común, puedan cumplir sus sanciones privativas de libertad en establecimientos ubicados fuera de la Entidad.</p>
CHIAPAS	<p>El Estado de Chiapas en su Constitución Política no refleja un fundamento jurídico específico, sin embargo la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado establece lo siguiente en su artículo 19 bis:</p> <p>Art. 19 BIS.- Los titulares de las dependencias, bajo su responsabilidad, suscribirán los convenios, contratos y actos jurídicos análogos, que se concierten con las demás dependencias y entidades, tanto del poder ejecutivo federal, como estatal; con autoridades municipales y con particulares, cuando estos actos jurídicos sean de su competencia, salvo los casos en que la constitución política del estado de Chiapas, establezca como exclusivo del titular del poder ejecutivo, que por lo tanto, sean indelegables.</p>
CHIHUAHUA	<p>Art.- 93: Son facultades y obligaciones del gobernador:</p> <p>XXXVIII. Sujetándose a lo que establezcan las leyes respectivas, celebrar con la Federación convenios de carácter general para que los reos sentenciados por delitos del orden común extingan su condena en establecimientos dependientes del Ejecutivo Federal y solicitar a éste la inclusión de reos de nacionalidad extranjera sentenciados por delitos del orden común del Estado en los tratados internacionales que se celebren para el efecto de que puedan ser trasladados al país de su origen o residencia.</p>
DISTRITO FEDERAL	<p>La Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal establece:</p> <p>Art. 2º La Institución del Ministerio Público en el Distrito Federal, estará a cargo del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, y tendrá las siguientes atribuciones que ejercerá por conducto de su titular o de sus agentes y auxiliares, conforme a lo establecido en esta ley y demás disposiciones aplicables:</p> <p>X. Auxiliar a otras autoridades en la persecución de los delitos de la competencia de éstas, en los términos de los convenios, bases y demás instrumentos de colaboración celebrados al efecto.</p> <p>Art. 15. La Procuraduría, a efecto de establecer líneas de acción para la debida procuración de justicia, podrá celebrar convenios, bases y otros</p>

	Instrumentos de coordinación con la Procuraduría General de la República, con las procuradurías generales de justicia de otras entidades federativas y con otras dependencias de la Administración Pública Federal, del Distrito Federal de los estados y municipios de la República, así como con personas físicas o morales de los sectores social y privado.
DURANGO	Art. 73.- Son facultades y obligaciones del secretario general de gobierno: I.- Refrendar los reglamentos, decretos, iniciativas, acuerdos de supervenancia general, nombramientos, convenios con el gobierno federal y con los gobiernos estatales y otros documentos que a juicio del gobernador deberá refrendar.
GUANAJUATO	Art. 8.- Último párrafo. La entrega de indiciados, procesados o sentenciados, así como el aseguramiento y entrega de objetos, instrumentos y productos del delito, atendiendo a la autoridad de cualquier Entidad Federativa y el Distrito Federal, se realizarán con la intervención de la Procuraduría General de Justicia del Estado, en los términos de los convenios de colaboración que para tal efecto se celebren.
GUERRERO	Art. 23.- Segundo Párrafo. El Estado tiene facultades para concertar con sus Municipios, la Federación, y las demás Entidades Federativas, todos aquellos convenios que redunden en beneficio propio o común.
JALISCO	Art. 50.- Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado: XVII Celebrar convenios con los gobiernos federal y de los estados para que los reos sentenciados por delitos del orden común, puedan cumplir las sanciones privativas de libertad en establecimientos ubicados fuera de la entidad.
MORELOS	Art. 71.- El Gobernador del Estado podrá celebrar convenios sobre las materias que sean necesarias, con la Federación, con otros Estados y con los Municipios de la entidad. Art. 119.- La administración pública se guiará por los siguientes principios: III.- Los planes y los programas de la Administración Pública, tendrán su origen en un sistema de planeación democrática del desarrollo estatal que, mediante la consulta popular a los diferentes sectores que integran la sociedad civil, recogerá las auténticas aspiraciones y demandas populares que contribuyan a realizar el proyecto social contenido en esta Constitución. La Ley facultará al Ejecutivo para establecer los procedimientos de participación y consulta popular y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo; así mismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Gobernador del Estado celebre convenios de coordinación con el Gobierno Federal y otras entidades federativas, e induzca y concierte con los particulares las acciones tendientes a su elaboración y control.
NAYARIT	Art. 134.- Corresponde al Gobierno del Estado la rectoría del desarrollo para garantizar que sea integral, fortalezca su economía, su régimen democrático, el empleo y una más justa distribución del ingreso; permitiendo el ejercicio de las libertades y la dignidad del hombre, en el marco de los mandatos que prescribe la Constitución General de la República, esta Constitución y las leyes que de ellas emanen. La Planeación Estatal del Desarrollo se sujetará a las bases siguientes: I. Concurrirán con responsabilidad los sectores públicos, social y privado; la Federación lo hará en forma coordinada con el Estado, en los términos que señalen los convenios correspondientes de conformidad a los objetivos nacionales, regionales y estatales.

NUEVO LEON	Art. 17.- Se faculta al Gobernador del Estado para celebrar con la Federación convenios de carácter general, para que los reos sentenciados por delitos del orden común extingan su condena en establecimientos dependientes del Ejecutivo Federal.
OAXACA	Art. 79.- Son facultades del Gobernador: XIX. Celebrar convenios con el Gobierno Federal o con los ayuntamientos para coordinar sus atribuciones en materias concurrentes; Art. 153 Bis.- El Estado está obligado a entregar sin demora a los indicados, procesados o sentenciados, así como practicar el aseguramiento y entrega de objetos, instrumentos o productos del delito, atendiendo a la autoridad de cualquier otra Entidad Federativa o del Distrito Federal que los requiera. Estas diligencias se practicarán con la intervención de la Procuraduría General de Justicia del Estado, en coordinación con la General de la República, y las demás Procuradurías Generales de Justicia de las otras Entidades Federativas y la del Distrito Federal, en los términos de los convenios de colaboración, que para este efecto se celebren.
PUEBLA	Art. 79.- Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado: VII.- Autorizar, mediante convenios de reciprocidad que celebre con los Gobernadores de los Estados limítrofes, la entrada y paso de sus fuerzas de seguridad por el territorio del Estado. XVI.- Celebrar Contratos y Convenios con la Federación, Ayuntamientos y demás Estados de la República, sobre asuntos que beneficien a la Entidad. XXV.- Celebrar convenios con la Federación o con los Estados del País, para que los reos de nacionalidad mexicana sentenciados por delitos del orden común, que lo soliciten, puedan cumplir su condena en establecimientos dependientes del Ejecutivo Federal o de los Estados de su origen o residencia.
QUERETARO	Art. 57.- Son facultades del Gobernador del Estado las siguientes: XII. Celebrar convenios con la federación, los municipios y con particulares respecto de la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.
QUINTANA ROO	Art. 9.- Es finalidad del Estado, procurar por la participación de todos los ciudadanos en los procesos que regulan la vida de la comunidad. Fomentar la conciencia de solidaridad estatal, nacional e internacional. A fin de lograr este objeto, el Estado organizará un sistema de planeación democrática, política, social y cultural, para el desarrollo estatal, que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento económico estatal, estableciendo al efecto los convenios adecuados con la Federación. Art. 75.- Son facultades de la Legislatura del Estado: XXIII.- Ratificar o rechazar los convenios que celebren el Ejecutivo con el Gobierno Federal.
SAN LUIS POTOSI	Art. 80.- Son atribuciones del Gobernador del Estado las siguientes: XXII.- Celebrar convenios de carácter general con la Federación, para que los sentenciados por delitos del orden común cumplan su condena en establecimientos dependientes del Poder Ejecutivo Federal.
TABASCO	Art. 51.- Son facultades y obligaciones del Gobernador: XI. Celebrar contratos, convenios, otorgar permisos, concesiones y autorizaciones de acuerdo con la Ley.
TAMAULIPAS	Art. 91.- Las facultades y obligaciones del Gobernador son las siguientes: XVII. Celebrar convenios con los Gobernadores de los Estados limítrofes para la entrada y paso de sus fuerzas de seguridad por el territorio del Estado y reciprocamente, dando cuenta al Congreso.
TLAXCALA	Art. 70.- Son facultades y deberes del Gobernador: XXXII.- Celebrar en su carácter de representante del Estado los convenios y contratos administrativos que fueren favorables o necesarios en los diversos ramos de la Administración.

	XXXVII.- Celebrar convenios con el Ejecutivo Federal y con los Ayuntamientos de la Entidad, de los que se deriven la ejecución de obras, la prestación de servicios o el mejoramiento común de la hacienda pública, así como el cumplimiento de cualquier propósito de beneficio colectivo.
PGR	Fundamento regulado por la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Art. 4º Corresponde personalmente al Procurador General de la República: X. Participar en la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia a que se refiere el artículo 13 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Como podemos analizar, los Estados integrantes de la Federación, en su mayoría, se encuentran regulados únicamente por lo que hace a la unificación de una expedita y pronta procuración de justicia, esto es, que únicamente se encuentra regulado por lo que hace a la celebración de convenios con la Federación, la Procuraduría General de la República y/o con las entidades federativas, en torno a una mejor y expedita procuración de justicia.

En base a lo anterior, consideramos que uno de los grandes logros de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, y en el marco de la X sesión de dicha Conferencia, el día 27 de abril de 2001, se firmó el Convenio de Colaboración entre las procuradurías del país, suscrito en Cancún, Quintana Roo, quienes se abocaron a realizar un profundo diagnóstico que les permitió identificar sus áreas críticas, las conductas proclives a la corrupción y establecer propuestas de solución, mismo que se transcribe a continuación:

"Convenio de Colaboración que celebran la Procuraduría General de la República, la Procuraduría General de Justicia Militar, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y las Procuradurías Generales de Justicia de los treinta y un estados integrantes de la Federación.

*Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.-
Procuraduría General de la República.*

CONVENIO DE COLABORACIÓN QUE CELEBRAN LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA MILITAR, LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL Y LAS PROCURADURÍAS GENERALES DE JUSTICIA DE LOS TREINTA Y UN ESTADOS INTEGRANTES DE LA FEDERACIÓN, EN ADELANTE "LAS PARTES". AL TENOR DE LOS ANTECEDENTES, DECLARACIONES Y CLAUSULAS SIGUIENTES:

ANTECEDENTES:

I. Mediante Convenio de colaboración suscrito en Mazatlán, Sinaloa, el 25 de septiembre de 1993, publicado en el *Diano Oficial de la Federación* el 3 de diciembre del mismo año, la Procuraduría General de Justicia de los treinta y un Estados integrantes de la Federación, se comprometieron a instrumentar acciones con la finalidad de colaborar recíprocamente, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, en la modernización, agilización y optimización de la lucha contra la delincuencia.

II. El Convenio precitado tuvo como fundamento el artículo 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya última reforma fue publicada en el *Diano Oficial de la Federación*, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y la Procuraduría General de la República, a fin de establecer la obligación de estas instituciones para entregar indiciados, procesados o sentenciados, así como practicar el aseguramiento y entrega de objetos, instrumentos o productos del delito, mediante requerimiento de las

autoridades de otras entidades federativas, todo ello sujeto precisamente a los términos de los convenios de colaboración que para tal efecto celebren las instituciones de procuración de justicia.

III. Desde su celebración, el Convenio de Mazatlán de 1993 ha demostrado ser un valioso instrumento de colaboración entre las autoridades a cargo de la investigación y persecución de los delitos, tanto de la Federación como de las entidades federativas; sin embargo, el marco constitucional y legal en que fue sustentado sufrió reformas sustanciales.

IV. En efecto, por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, fue reformado el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en sus respectivos ámbitos de competencia, quienes deberán de coordinarse, en los términos que señale la ley, para establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública; además se establecieron los principios de actuación de las instituciones policiales.

V. Posteriormente, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 1995, se expidió la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, cuyo artículo 3° dispone que la seguridad pública es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos, y que estos fines deberán ser alcanzados mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos.

VI. De conformidad con el artículo 13 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para el conocimiento de las distintas materias de coordinación a que se refiere la ley, el Sistema Nacional de Seguridad Pública cuenta con diversas instancias, entre ellas, la Conferencia Nacional de Procuradores de Justicia; misma agrupación que como se refiere en la iniciativa de ley en comento ya existía bajo la denominación de Conferencia Nacional de Procuradores de México desde 1993, en la que se diseñaban políticas, estrategias y acciones de cooperación mutua, que resultaba buenos resultados.

VII. Desde abril de 1996, la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia ha registrado hasta la fecha nueve sesiones ordinarias y dos extraordinarias, en las cuales se han adoptado diversos acuerdos en materias tales como: prevención, profesionalización, secuestros, vehículos robados, derechos humanos, combate a la corrupción, robo y tráfico de menores, fraudes financieros, intercambio de información, mecanismos para la mediación de incidencia de denuncias de hechos posiblemente delictivos presentadas ante el Ministerio Público, servicios penales y delitos de propiedad industrial e intelectual, entre otras, con el fin de modernizar y optimizar la actuación de las instituciones encargadas de la investigación y persecución de los delitos.

VIII. Dado el nuevo marco constitucional y legal que rige la colaboración en materia de procuración de justicia y seguridad pública entre la Federación, el Distrito Federal y los Estados de la República, específicamente los artículos 21 y 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 3, 4, 9, 10, 11 y 13 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, es preciso renovar los instrumentos jurídicos celebrados entre la Procuraduría General de la República, la Procuraduría General de Justicia Militar, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y las Procuradurías Generales de Justicia de los Estados de la República, con objeto de modernizarlos y adecuarlos a las circunstancias y exigencias sociales de la actualidad.

Expuesto lo anterior, "LAS PARTES" acuerdan celebrar el presente Convenio al tenor de las declaraciones y cláusulas siguientes:

DECLARACIONES

I. Que la Procuraduría General de la República es una Institución ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, para el despacho de los asuntos que el Ministerio

Público de la Federación y a su Titular, el Procurador General de la República, les atribuyen los artículos 21 y 102 apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y las demás disposiciones aplicables.

II. Que de conformidad con lo dispuesto por los artículos 2º, fracciones IX y X, y 12 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República dicha Institución se encuentra facultada para celebrar el presente Convenio.

III. Que en términos de lo dispuesto por los artículos 81 del Código de Justicia Militar, y 6º y 50 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional, la Procuraduría General de Justicia Militar es el órgano encargado de la investigación y persecución del delito contra la disciplina militar, y se encuentra facultada para la celebración del presente Convenio.

IV. Que de conformidad con el artículo 122 apartado D de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la organización, competencia y funcionamiento del Ministerio Público en el Distrito Federal, presidido por el Procurador General de la República, se regula por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

V. Que de conformidad con lo dispuesto por los artículos 10 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y del artículo 2º, fracciones VI y X, y artículo 15 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, dicha Institución está facultada para celebrar el presente Convenio.

VI. Que las Procuradurías Generales de Justicia de los treinta y un Estados integrantes de la Federación se encuentran debidamente facultadas para la celebración del presente Convenio, de conformidad con lo dispuesto por las Constituciones Políticas de cada Estado y sus respectivas leyes orgánicas, contando en el caso que así legalmente se requiere con la autorización del gobierno del Estado respectivo.

VII. Que la Procuraduría General de la República, la Procuraduría General de Justicia Militar, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y las Procuradurías Generales de Justicia de los treinta y un Estados integrantes de la Federación, con objeto de modernizar y optimizar los mecanismos de colaboración en materia de procuración de justicia y adecuarlos a las nuevas disposiciones constitucionales y legales aplicables, a fin de lograr que el combate a la delincuencia sea más eficiente y eficaz y que satisfaga de manera oportuna las exigencias actuales de la sociedad, han decidido celebrar el presente Convenio al tenor de las siguientes:

CLAUSULAS

Objeto

PRIMERA.- El presente Convenio tiene por objeto establecer los mecanismos de colaboración recíproca entre "LAS PARTES", en sus respectivos ámbitos de competencia, así como establecer las bases de coordinación para adoptar una política integral que permita diseñar y ejecutar estrategias conjuntas en la lucha contra la delincuencia.

Intercambio de Información

SEGUNDA.- En materia de sistemas de informática e intercambio de información, con absoluto respeto a las disposiciones constitucionales y legales en cada entidad federativa, "LAS PARTES" se comprometen a:

- I.** Consolidar y homologar sus respectivos sistemas informáticos;
- II.** Crear y actualizar en forma permanente base de datos de carácter nacional, que incluyan la información que determinen de común acuerdo;
- III.** Establecer puntos de enlace a través de los cuales se realice un ágil y oportuno intercambio de información contenida en las bases de datos, y
- IV.** Establecer criterios uniformes para la medición de la incidencia de denuncias de hechos posiblemente delictivos presentadas ante el Ministerio Público, y sistemas estadísticos, con base en las variables que establezcan de común acuerdo.

Modificaciones legislativas

TERCERA.- "LAS PARTES" se comprometen a realizar estudios jurídicos sobre temas de interés común, a partir de los cuales puedan recomendarse reformas legales a sus respectivos órganos legislativos, así como la expedición de nuevos ordenamientos, con objeto de actualizar y modernizar el marco jurídico en las materias de su competencia y, en los casos procedentes, a uniformar las disposiciones legales a nivel nacional.

Relación con los Poderes Judiciales

CUARTA.- Cuando lo estimen procedentes "LAS PARTES" se comprometen a elaborar propuestas de reformas legislativas de manera conjunta con los poderes judiciales, Federal y de cada Entidad Federativa, siempre con pleno respeto a su autonomía e independencia. Asimismo, "LAS PARTES" se comprometen a promover la uniformidad de criterios de interpretación y aplicación de la ley, respecto de temas de interés común, con el Poder Judicial de la Federación, los Órganos Jurisdiccionales Militares y los Tribunales Superiores de Justicia de cada Entidad Federativa.

Las Procuradurías Generales de Justicia Militar, del Distrito Federal y de los Estados integrantes de la Federación contribuirán en la identificación de tesis y criterios contradictorios sostenidos por los órganos jurisdiccionales federales, e informarán de ello a la Procuraduría General de la República, a fin de que se presenten las denuncias de contradicción de tesis respectivas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos de lo dispuesto por el artículo 107 fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Profesionalización

QUINTA.- En materia de profesionalización y capacitación, "LAS PARTES" se comprometen a:

- I. Impulsar la creación y desarrollo del Servicio Civil de Carrera para Agentes del Ministerio Público, de la Policía Judicial o Ministerial y de Peritos, considerando en la medida de lo posible la aplicación de criterios y procedimientos uniformes;
- II. Fortalecer la colaboración entre institutos y academias de formación profesional de las entidades federativas, así como con el Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República, el Instituto Nacional de Ciencias Penales y la Academia Nacional de Seguridad Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias;
- III. Promover la actualización y especialización de los Agentes del Ministerio Público, peritos y de la Policía Judicial o Ministerial, mediante la impartición de cursos, seminarios y talleres en colaboración con instituciones y organismos públicos y privados, nacionales y extranjeros;
- IV. Promover la homologación del perfil y requisitos mínimos de selección e ingreso de Agentes del Ministerio Público, de la Policía Judicial o Ministerial y de los Peritos, y
- V. Promover que en los cursos de formación para el ingreso, actualización y especialización se incluya el tema de la atención a víctimas y ofendidos de delitos.

Derechos Humanos

SEXTA.- En materia del respeto irrestricto a los derechos humanos "LAS PARTES" se comprometen a:

- I. Fortalecer la relación de trabajo con la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos, e invitar a los institutos de defensoría pública a que participen en los mecanismos de colaboración que se desarrollen en esta materia;
- II. Fomentar la atención ágil y oportuna de protección y defensa de los derechos humanos, cuando éstos sean aceptados y resulten procedentes;
- III. Fomentar entre los servidores públicos de las instituciones de procuración de justicia una cultura de respeto, protección y promoción de los derechos humanos, tanto de los probables responsables de delitos como de las víctimas y ofendidos, y
- IV. Promover campañas de promoción y defensa de los derechos humanos dirigidas a todos los sectores de la población.

Combate a la corrupción

SEPTIMA.- "LAS PARTES" se comprometen a establecer mecanismos de colaboración que coadyuven a la prevención, identificación y combate de los actos de corrupción en el ámbito de procuración de justicia, a través del desarrollo de programas y acciones conjuntas que permitan generar y una cultura de responsabilidad y rendición de cuentas de los servidores

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

públicos, así como fortalecer los órganos internos de control y de vigilancia y supervisión técnica jurídica de la actuación del Ministerio Público y de sus auxiliares directos. "LAS PARTES" estudiarán los medios más adecuados para promover la participación de la comunidad en los programas de combate a la corrupción, tomando en consideración el principio de corresponsabilidad entre la sociedad y las instituciones de gobierno en la lucha contra este fenómeno.

Prevención del delito

OCTAVA.- Por lo que se refiere a la prevención del delito, "LAS PARTES" se comprometen a:

- i.** Realizar estudios de los factores criminógenos que coadyuven al diseño de la política criminal, según las características regionales y de cada una de las entidades federativas, así como de la naturaleza de los delitos de mayor incidencia, a fin de desarrollar programas de prevención del delito acordes a las distintas problemáticas que se detecten;
- ii.** Fomentar a nivel nacional la cultura de prevención del delito;
- iii.** Fortalecer la colaboración de las instituciones de procuración de justicia con las dependencias y entidades públicas a cargo de las funciones preventivas, así como con instituciones privadas, nacionales y extranjeras que realicen actividades en esta materia, y
- IV.** Definir una política global de prevención del delito que contribuya a hacer más eficientes los esfuerzos de seguridad pública y procuración de justicia.

Victimas y ofendidos

NOVENA.- "LAS PARTES" se comprometen a realizar los estudios jurídicos necesarios para promover las reformas legislativas conducentes a la adecuada aplicación de la reforma al artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 21 de septiembre de 2000, por lo que se establecen las garantías de las víctimas y ofendidos de delitos en los procedimientos penales, conforme a lo que se establece en la cláusula tercera del presente Convenio.

Investigación de delitos

DECIMA.- En materia de investigación de delitos, "LAS PARTES" se comprometen a lo siguiente:

- i.** Intercambiar información en forma ágil y oportuna, con pleno respeto a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Constituciones Políticas de los Estados integrantes de la Federación y de los ordenamientos legales aplicables;
- ii.** Establecer enlaces policiales operativos de carácter permanente entre las policías judiciales o ministeriales, con objeto de agilizar las investigaciones y ejecutar acciones de colaboración policial;
- iii.** Desarrollar mecanismos de cooperación para la investigación de los delitos en los que se apliquen tecnologías de punta;
- IV.** Cuando sea necesario, las procuradurías iniciarán las averiguaciones previas a que haya lugar con base en la solicitud de cualesquiera de ellas, hecha telefónicamente, por telex, fax, correo electrónico o cualquier otro medio de comunicación, otorgándose recíprocamente todas las facilidades para el éxito de las investigaciones, y
- V.** Para efectos de investigación, la policía judicial o ministerial de cualesquiera de "LAS PARTES" podrá internarse en el territorio de otra con la autorización y bajo la responsabilidad del Ministerio Público requerido. La comisión para tal efecto deberá estar contenida en el convenio de colaboración, que deberá firmarse por el procurador General correspondiente o la persona que esté facultada para suplirlo.
- VI.** Las procuradurías colaborarán a efecto de que se realicen las diligencias ministeriales dentro de su territorio, cuando así lo requiera cualquiera de las partes, mismas que deberán apegarse a lo dispuesto en los Códigos de Procedimientos Penales respectivos y a las demás disposiciones aplicables.

Aseguramiento de instrumentos, objetos o productos de delitos

DECIMA PRIMERA.- "LAS PARTES" practicarán el aseguramiento y entregarán sin demora los objetos, vestigios, instrumentos o productos del delito necesarios para la integración de una averiguación previa o para ser presentados en un proceso, incluso aunque no medie

requerimiento expreso para tal efecto, siempre con apego a las disposiciones legales aplicables.

En los requerimientos de colaboración a que se refiere la presente cláusula, "LAS PARTES" procurarán identificar los bienes que deban ser materia del aseguramiento con el mayor detalle posible y, cuando sea necesario, indicarán las formalidades especiales que deban llevarse a cabo, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

En el caso de armamentos de fuego, se atenderá a lo previsto por la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, así como a su Reglamento.

Ejecución de órdenes de aprehensión, reaprehensión y comparecencia DECIMA SEGUNDA.- "LAS PARTES" se obligan a entregarse, sin demora, a los indicados, procesados o sentenciados, con pleno respeto a sus derechos humanos, conforme a lo siguiente:

I. "LAS PARTES" se obligan a entregar en disco compacto y en forma escrita, la relación de todas las órdenes de aprehensión, reaprehensión o comparecencia, que requieran en los términos del artículo 119 de la Constitución General de la República y que hayan sido librados por las autoridades competentes. Lo anterior, con el objeto de que sus policías judicial, ministerial o investigadores colaboren en la ejecución de dichos mandamientos judiciales. Esta información se entregará al Procurador General respectivo o al Director de la Policía Judicial o Ministerial correspondiente.

La relación escrita deberá contener:

- a) Referencia de la autoridad que emitió la orden de que se trate y los datos que permiten identificar el documento en que conste el acto de autoridad;
 - b) Nombre o nombres con los que se conozca a la persona buscada, así como los apodos que tuviere;
 - c) Media filiación y demás datos de identificación de la persona buscada, así como de cualquier otro elemento que se disponga para localizar al inculcado;
 - d) En caso de la relación escrita, deberá ésta contenerse en papel oficial y estar validada con la firma del servidor público que, según la organización de la Procuraduría respectiva, esté facultado para realizar la ejecución de los mandamientos judiciales, y
 - e) En caso de ser requerido, se enviará copia de la orden de que se trate y la fotografía de la persona buscada, si existiere.
- II. "LAS PARTES" mantendrán actualizado el intercambio de información sobre las órdenes de aprehensión, reaprehensión o comparecencia, incluyendo la actualización por casos de suspensión o cancelación de los mandamientos judiciales.
- III. "LAS PARTES" podrán ejecutar las órdenes de aprehensión, reaprehensión o comparecencia libradas por cualquier autoridad judicial del país, sin necesidad de requerimiento expreso.
- IV. La Procuraduría que ejecute cualquiera de las órdenes a que se refiere la fracción anterior, informará de inmediato a la Procuraduría que lo hubiere requerido en términos de la fracción I de esta cláusula o a la que resulte competente y, de común acuerdo, dispondrán los términos del traslado para poner al indiciado a disposición de la autoridad judicial respectiva, sin dilación alguna, en términos del párrafo tercero del artículo 16 de la Constitución General de la República.
- V. La Procuraduría requerida podrá autorizar expresamente a la requirente para que agentes de esta última se internen en el territorio de la primera, a fin de ejecutar la orden correspondiente y efectuar el traslado. Esta autorización deberá hacerse por el Procurador o cualquier Subprocurador de la Procuraduría requerida, por cualquier medio.
- VI. Cuando una persona fuere reclamada por autoridades de dos o más entidades federativas, la entrega se hará de preferencia a la autoridad en cuyo territorio se hubiere cometido el delito que amerite una sanción mayor, según las leyes de las autoridades requirentes. Si las sanciones son iguales, se dará preferencia a la autoridad del domicilio del inculcado y, a falta de domicilio cierto, a la que primero hubiere hecho la reclamación.
- VII. En caso de que la persona que deba ser entregada se encuentre sujeta a proceso penal en otra entidad federativa, la autoridad requerida así lo comunicará a la requirente por oficio, para que ésta a su vez haga del conocimiento de la autoridad judicial que libró la orden de aprehensión reaprehensión o comparecencia, a efecto de que, atendiendo a la legislación respectiva, continúe la suspensión del procedimiento y, en su caso, se

interrumpa el plazo de prescripción o, cuando la autoridad judicial así lo disponga, se reanude el cumplimiento respectivo.

VIII. *En caso de que la persona que deba ser entregada se encuentre extinguiendo una pena, se procederá de la siguiente forma: a) La autoridad requerida lo comunicará por oficio a la requirente, a efecto de que a su vez ésta lo haga del conocimiento de la autoridad que libró el mandamiento judicial; b) La autoridad requerida cumplirá el auto que mande el juez que libró la orden correspondiente, ya sea que implique el diferimiento de la entrega hasta la extinción de la pena o se ordene el traslado ante la autoridad judicial respectiva para la entrega correspondiente, en cuyo caso, deberá comunicarse a la autoridad que esté ejecutando la sentencia.*

Detención en caso urgente

DECIMA TERCERA.- *En caso de orden de detención en caso urgente, librada por el Ministerio Público competente en términos del párrafo quinto del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, "LAS PARTES" podrán solicitar a la Procuraduría que por territorio deba ejecutar el citado mandamiento, que se proceda a la detención y entrega inmediata del indicado.*

En este supuesto, el oficio de colaboración será asignado por el ministerio Público que haya librado la orden de detención en caso urgente, enviando copia autorizada de la misma. El oficio de colaboración deberá tener los requisitos contenidos en la fracción I de la cláusula décimo segunda de este Convenio y estará dirigido al titular de la Procuraduría requerida, debiendo marcar copia para conocimiento del titular y el Subprocurador respectivo de la Procuraduría requerida.

El Ministerio Público requirente deberá invariablemente comunicar a la dependencia requerida, cuando hayan dejado de subsistir los supuestos que permitieron la emisión del acto de autoridad o, en su caso, la revocación del mismo.

Detención en flagrancia

DECIMA CUARTA.- *En caso de flagrancia, la autoridad que efectúe la persecución de los probables responsables de delitos, podrá internarse en el territorio de otra entidad federativa, dando aviso inmediato a la Procuraduría General de Justicia de que se trate y, de no ser posible, se comunicará con posterioridad a la detención del hecho de la internación en el territorio.*

Servicios Periciales

DECIMA QUINTA.- *En materia de Servicios Periciales, "LAS PARTES" se comprometen a:*

- I. Promover la formulación y actualización permanente de un catálogo de equipo óptimo en materia de Servicios Periciales, peritos y respectivos laboratorios;*
- II. Promover la capacitación y el desarrollo profesional de los peritos, considerando criterios de uniformidad, y fomentar el intercambio académico con instituciones públicas y privadas, nacionales y extranjeras para tales efectos;*
- III. Promover el apoyo de universidades, organismos e instituciones públicas y privadas, para la práctica de peritajes;*
- IV. Fomentar la integración y actualización permanente de manuales de Servicios Periciales que sirvan de guía metodológica para la práctica de los dictámenes respectivos;*
- V. Intercambiar información, recursos humanos, técnicas de investigación e instrumental de laboratorio, a fin de coadyuvar en la actualización y especialización de los peritos, y*
- VI. Encomendar a la Comisión Permanente que corresponda el estudio de la viabilidad de crear un Sistema Nacional de Servicios Periciales, que será presentado a la Conferencia Nacional de Procuradores.*

Abatimiento del rezago

DECIMA SEXTA.- *"LAS PARTES" se comprometen a establecer programas de cooperación para el abatimiento del rezago de la integración de averiguaciones previas y el cumplimiento de mandamientos judiciales y, en general, de las diversas actividades que competen a "LAS PARTES".*

Extradiciones y asistencia jurídica internacional

DECIMA SEPTIMA.- *La Procuraduría General de la República prestará todo su apoyo para el trámite y desahogo de solicitudes de extradición y de asistencia jurídica internacional que le requieran las otras Procuradurías.*

Para tal efecto, las solicitudes de extradición y de asistencia jurídica internacional deberán presentarse por escrito, con la firma autógrafa del Procurador General de Justicia de que se trate, debiendo satisfacer los requisitos que establecen las disposiciones legales aplicables y, en su caso, los tratados internacionales de los que México es parte, los cuales se relacionan en el Anexo de este instrumento.

Peticiones de asistencia a la Oficina Central Nacional INTERPOL-México

DECIMA OCTAVA.- En materia de búsqueda y localización internacional de personas sustraídas a la acción de la justicia y de personas desaparecidas que se presume se encuentren en territorio extranjero, la Procuraduría General de la República, por conducto de la Oficina Central Nacional INTERPOL-México, brindará el más amplio auxilio a "LAS PARTES" requerientes. Las solicitudes remitidas a esta naturaleza deberán ser suscritas por el Procurador General de Justicia de que se trate, o el servidor público que lo supla, proporcionando todos los datos e información que sobre esta materia establece la Organización Internacional de Policía Criminal y las demás disposiciones aplicables.

Colaboración en relación con la tramitación de Juicios de Amparo

DECIMA NOVENA.- La Procuraduría General de la República, se compromete a colaborar con las partes en el supuesto de que en los Juicios de Amparo promovidos contra actos de autoridad judicial del orden común o militar, se solicite la interposición de los medios de impugnación previstos por la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales.

Colaboración para la denuncia de contradicción de tesis

VIGESIMA.- Cuando la Procuraduría General de la República, en ejercicio de sus atribuciones legales y reglamentarias, denuncie ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación la contradicción entre tesis sustentada por los Tribunales Colegiados, lo comunicará a las partes para su conocimiento.

Seguimiento y cumplimiento de las cláusulas del presente Convenio

VIGESIMA PRIMERA.- "LAS PARTES" firmantes convienen que la Dirección General Adjunta de Coordinación Interprocuradurías de la Procuraduría General de la República, en su carácter de Secretaría Técnica, de manera coordinada con las comisiones permanentes de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, sea el órgano encargado de velar el puntual y efectivo seguimiento de los compromisos y acciones contemplados en el presente instrumento.

Publicación y difusión

VIGESIMA SEGUNDA.- "LAS PARTES" se obligan a gestionar la publicación del presente Convenio y de su Anexo en los periódicos o gacetas oficiales correspondientes, para su debida difusión. La Procuraduría General de la República realizará las gestiones necesarias para la publicación de este instrumento en el Diario Oficial de la Federación.

Alcances

VIGESIMO TERCERA.- El presente Convenio no tiene carácter limitativo para "LAS PARTES", por lo que de acuerdo a las necesidades o requerimientos locales, regionales o nacionales, las procuradurías podrán suscribir acuerdos específicos, convenios y bases de colaboración independientes o complementarias al presente.

Vigencia del Convenio

VIGESIMA CUARTA.- Este Convenio entrará en vigor a partir del día siguiente en que sea publicado en el Diario Oficial de la Federación, y no afectará las obligaciones contraídas por "LAS PARTES" mediante otros instrumentos de colaboración y coordinación, los que continuarán en vigor en todo aquello en que no se oponga al presente.

El presente Convenio deja sin efectos el Convenio de Colaboración que con base en el artículo 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, celebraron la Procuraduría General de la República, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y las Procuradurías Generales de Justicia de los Estados integrantes de la Federación, suscrito el 25 de septiembre de 1993 en la ciudad de Mazatlán, Sinaloa, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de diciembre de 1993. Sin embargo, para el caso de que alguna procuraduría no firme el presente Convenio, para ese supuesto, seguirá vigente el firmado en 1993 en la ciudad de Mazatlán, Sinaloa.

Adaptaciones Jurídicas

VIGÉSIMA QUINTA.- "LAS PARTES" convienen en gestionar las modificaciones a los ordenamientos legales y administrativos que resulten necesarios para el mejor cumplimiento de este Convenio, en sus respectivos ámbitos de competencia, informando, en su caso, a la Secretaría Técnica de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia.

Solución de controversias

VIGÉSIMA SEXTA.- "LAS PARTES" se comprometen a resolver amigablemente y de común acuerdo cualquier duda o controversia que surja con motivo de la interpretación y cumplimiento del presente Convenio, así como a realizar las acciones necesarias para dar cumplimiento a los compromisos adquiridos.

Resguardo del Convenio

VIGÉSIMA SEPTIMA.- "LAS PARTES" convienen en que el resguardo del presente Convenio de Colaboración quede a cargo de la Procuraduría General de la República, en las oficinas de la Dirección General Adjunta de Coordinación Interprocuradurías. La Procuraduría General de la República se obliga a enviar a cada una de las Procuradurías, a través de la Dirección General Adjunta de Coordinación Interprocuradurías, copia certificada del presente instrumento, una vez suscrito por "LAS PARTES".

Enteradas "LAS PARTES" del contenido y alcances del presente instrumento, se firma al margen y al calce por los que en él intervienen, el 27 de abril de 2001.- Como Testigo de Honor, el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Vicente Fox Quesada.- Rúbrica.- Como Testigo de Honor, el Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, Joaquín E. Hendricks Díaz.- Rúbrica.- El Procurador General de la República, Rafael Macedo de la Concha.- Rúbrica.- El Procurador General de Justicia Militar, Jaime Antonio López Portillo Robles Gil.- Rúbrica.- El Procurador General de Justicia del Estado de Aguascalientes, Roberto Macías Macías.- Rúbrica.- El Procurador General de Justicia del Estado de Baja California, Juan Manuel Salazar Pimentel.- Rúbrica.- El Procurador General de Justicia del Estado de Baja California Sur, Genaro Canett Yee.- Rúbrica.- El Procurador General de Justicia del Estado de Campeche, Carlos Miguel Aysa González.- Rúbrica.- El Procurador General de Justicia del Estado de Coahuila, Oscar Calderón Sánchez.- Rúbrica.- El Procurador General de Justicia del Estado de Colima, Jesús Antonio Sam López.- Rúbrica.- El Procurador General de Justicia del Estado de Chiapas, Mariano Herrán Salvatti.- Rúbrica.- El Procurador General de Justicia del Estado de Chihuahua, Arturo González Rascón.- Rúbrica.- El Procurador General de Justicia del Distrito Federal, Bernardo Bañs Vázquez.- Rúbrica.- El Procurador General de Justicia del Estado de Durango, Luis Celis Porras.- Rúbrica.- El Procurador General de Justicia del Estado de Guanajuato, Miguel Valadez Reyes.- Rúbrica.- El Procurador General de Justicia del Estado de Guerrero, Rigoberto Pano Arciniega.- Rúbrica.- La Procuradora General de Justicia del Estado de Hidalgo, Flor de María López González.- Rúbrica.- El Procurador General de Justicia del Estado de Jalisco, Gerardo Octavio Solís Gómez.- Rúbrica.- El Procurador General de Justicia del Estado de México, Gerardo Sánchez y Sánchez.- Rúbrica.- El Procurador General de Justicia del Estado de Michoacán, Jorge García El Torres.- Rúbrica.- El Procurador General de Justicia del Estado de Morelos, José Luis Urióstegui Salgado.- Rúbrica.- El Procurador General de Justicia del Estado de Nayarit, Jorge Armando Bañuelos Ahumada.- Rúbrica.- El Procurador General de Justicia del Estado de Nuevo León, José Santos González Suárez.- Rúbrica.- El Procurador General de Justicia del Estado de Oaxaca, Sergio H. Santibáñez Franco.- Rúbrica.- El Procurador General de Justicia del Estado de Puebla, Carlos Amedondo Contreras.- Rúbrica.- El Procurador General de Justicia del Estado de Querétaro, Apolinar Ledesma Arellano.- Rúbrica.- El Procurador General de Justicia del Estado de Quintana Roo, Carlos Humberto Pereira Vázquez.- Rúbrica.- El Procurador General de Justicia del Estado de San Luis Potosí, José Luis Bravo Méndez.- Rúbrica.- El Procurador General de Justicia del Estado de Sinaloa, Ramón de Jesús Castro Alondo.- Rúbrica.- El Procurador General de Justicia del Estado de Sonora, Miguel Angel Cortés Ibarra.- Rúbrica.- El Procurador General de Justicia del Estado de Tabasco, Angel Mario Balcázar Martínez.- Rúbrica.- El Procurador General de Justicia del Estado de Tamaulipas, Eduardo Garza Rivas.- Rúbrica.- El Procurador General de Justicia del Estado de Tlaxcala, Eduardo Medel Quiroz.- Rúbrica.- El Procurador General de Justicia del Estado de Veracruz, Mano de la Medina Caraza.- Rúbrica.- El Procurador General de Justicia del Estado de Yucatán, José Manuel de Jesús Echeverría

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ANEXO

De conformidad con la cláusula décima séptima, los requisitos para la presentación de solicitudes de extradición y de asistencia jurídica internacional, se enumeran a continuación:

I. En materia de extradición internacional:

1. Nombre y firma del Procurador General de Justicia referente;
2. La expresión del delito por el cual se pide la extradición;
3. El asunto y naturaleza de la investigación, así como al relación de los hechos imputados;
4. El texto de las disposiciones legales que a continuación se señalan:
 - a) Las que fijen los elementos constitutivos del delito;
 - b) Las que determinen la pena correspondiente al delito, y
 - c) Las relativas a la prescripción de la acción penal o de la pena que hubiere sido impuesta.
5. Los datos y antecedentes personales del reclamo que permita su identificación (media filiación, lugar y fecha de nacimiento) y, siempre que sea posible, los conducentes a su localización;
6. A la petición de extradición internacional deberán anexarse los documentos siguientes:
 - a) Cuando la solicitud de extradición se refiera a una persona que aún no ha sido detenida:
 - Copia certificada, por duplicado, de la orden de aprehensión o reaprehensión librada por la autoridad judicial competente.
 - Los documentos en que se relacionen los elementos de prueba que justifiquen la aprehensión, y
 - El cómputo de la prescripción de la acción penal y la certificación de la vigencia de la orden de aprehensión.
 - b) Cuando la solicitud de extradición se refiera a una persona sentenciada, se le anexará copia certificada por duplicado de la sentencia condenatoria;
7. Los demás datos que determine el Ministerio Público de la Federación, según las particularidades del caso concreto.

II. En materia de solicitudes de asistencia jurídica internacional:

1. Nombre y firma del Procurador General de Justicia de que se trate a cargo de la investigación, procedimiento o diligencia a que se refiere la solicitud;
2. El asunto y naturaleza de la investigación, procedimiento o diligencia;
3. Una descripción de las pruebas, de la información requerida o de los actos de asistencia que se soliciten;
4. El propósito para el que se requieren las pruebas, la información u otro tipo de asistencia;
5. Los métodos de ejecución a seguirse;
6. En caso de recepción de testimonios o declaraciones de personas:
 - a) El domicilio en donde se le puede ubicar,
 - b) La fecha de nacimiento, y
 - c) El pliego de preguntas a contestar;
7. En caso de suministro de documentos, registros o pruebas:
 - a) La ubicación de los registros, y
 - b) Tratándose de instituciones financieras, el nombre y dirección de la Institución y número de cuenta respectiva;
8. En caso de diligencia legal de las solicitudes de cateo o para la toma de medidas tendientes a la inmovilización y aseguramiento de bienes, que sean ordenadas por las autoridades judiciales, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales aplicables:
 - a) La ubicación exacta de los bienes;
 - b) Tratándose de instituciones financieras, el nombre y dirección de la Institución, y número de cuenta respectiva, y

- c) *Los documentos en donde se relacionen los elementos de prueba que se tengan para la demostración del cuerpo del delito y la probable responsabilidad de inculcado;*
9. *En caso de localización o identificación de personas:*
- a) *Todos los datos de su posible ubicación;*
 - b) *La fecha de nacimiento, y*
 - c) *La media filiación.²²*

3.2 Perspectivas

La Procuración de Justicia en los umbrales del siglo XXI

Hoy en día, es innegable que los sistemas jurídicos son cruciales para el desarrollo y el buen funcionamiento de las estructuras del Estado; no puede hablarse de un desarrollo económico sustentable, ni mucho menos de un avance tecnológico verdadera y éticamente útil, si no existen las condiciones dignas de existencia humana que aseguren el cumplimiento de las leyes y el ejercicio de la justicia.

La justicia como valor y como sentimiento social, forma parte de las grandes motivaciones que caracterizan al ser humano, es una virtud moral que lo distingue y enaltece cuando es ejercida de manera ejemplar; y, aunque hasta el momento la justicia no haya tenido una definición absoluta, puede decirse que representa quizás la mayor aspiración de una sociedad que se identifica como el único medio para dar certeza y seguridad a la sociedad de un buen gobierno.

Es por eso que, en el fondo, la confianza del pueblo en la eficacia de sus sistemas de justicia sea uno de los principales retos que pueda fijarse cualquier Estado que asuma cabalmente su responsabilidad.

Actualmente, la percepción social de que los sistemas de justicia, y muy particularmente el sistema de justicia, atraviesa por una crisis de credibilidad, deriva del sentimiento colectivo de que existe impunidad y que las instituciones encargadas de la administración y procuración de justicia, lejos de responder eficientemente a su cometido, atadas a la corrupción y a intereses creados, son los espacios perniciosos desde donde se genera y propicia la inseguridad pública. La corrupción se ha alojado durante este siglo, como un fenómeno concomitante, en los diversos niveles de la administración pública: desde una ventanilla de trámites hasta las mesas de los ministerios públicos, de los juzgados y de las secretarías en donde los trámites se soportan con mansedumbre por parte de una ciudadanía que ya es, a un mismo tiempo, víctima propiciatoria y agente activo de la ilegalidad.

Asimismo, se percibe socialmente que en México hay impunidad, no sólo por la falta de consignación de los delincuentes, sino también por la ausencia de castigo o no reposición o reparación del daño a las víctimas de los delitos; y podría sostenerse, que esta situación ha prevalecido precisamente porque ahora la

²² Publicación del Diario Oficial de la Federación del día 17 de mayo de 2001.

ciudadanía considera inútil denunciar a los delincuentes cuyas acciones van a quedar a la postre, impunes.

Sabemos que urge una solución de cada una de estas dos variantes que sirva para recuperar la confianza de los mexicanos en el sistema de justicia. Por ende, es preciso reflexionar sobre las medidas que actualmente se están tomando, ya que la complejidad del problema requiere de una planeación estratégica, sujeta a tiempos y ritmos distintos, como distintos fueron también sus procesos de acumulación.

La búsqueda de la confianza es, sin duda, la finalidad que ha puesto en movimiento no sólo el actual proyecto de reforma integral del sistema de justicia, sino también ha motivado que el Gobierno de la República haya establecido un Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia 1995-2000, en el cual se establecen las bases y estrategias para abatir la corrupción, la impunidad y la delincuencia.

Aunado a ello, se ha promovido una cruzada nacional contra el crimen y la violencia, que parte de la indispensable precisión del conjunto de disposiciones constitucionales en que se encuentran anclados aspectos esenciales de la lucha del Estado mexicano en contra de la delincuencia.

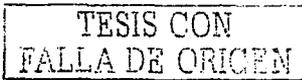
Sin embargo, una vez más se ha constatado que las reformas a los ordenamientos penales no aseguran automáticamente la modificación de los procesos de la realidad social, no debemos ignorar que el derecho penal tiene, en buena medida, un carácter programático, es decir, que tiene un discurso programático asegurador de bienes jurídicos, realizador de Derechos Humanos, pero sólo al nivel de discurso programático, que en realidad nunca se realiza exactamente.

De aquí que sea necesario acompañar los cambios normativos con modificaciones sustanciales de prácticas, hábitos, usos, actitudes, costumbres, culturas y formas internas de organización social.

En este sentido, la Procuraduría General de la República ha estado sujeta a un proceso de reestructuración profunda de la institución en tres rubros fundamentales:

- a) La renovación de sus servidores públicos para una recta, pronta y eficaz procuración de justicia;
- b) La reorganización de los órganos de procuración de justicia, dando fin a la fragmentación de las instancias que conocen del proceso penal; y
- c) La revisión al actual sistema de enjuiciamiento penal.

Tomando en cuenta que estos tres rubros son parte de la estrategia que orienta la reestructuración de la Procuraduría, cabe destacar el papel tan importante que desempeña la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, a través de la cual los titulares de las Procuradurías Generales de Justicia del país, tienen un



determinado perfil que avala a la sociedad que representa cada uno de ellos, pues es muy importante que su trayectoria de rectitud y honradez sea inobjetable, aun para aquellos que al ver afectados sus intereses se sirven de los medios de comunicaciones para desacreditar la confianza depositada en la institución del ministerio público.

La procuración de justicia deberá estar representada por procuradores que cumplan con los siguientes requisitos:

- Que no pertenezca a algún partido político; en caso de haber pertenecido presentar su carta de formal renuncia como militante de tal partido político.
- Que tenga amplia capacidad reconocida dentro del ámbito de la administración pública.
- Ejercer la profesión de abogado en forma independiente, con conocimientos de procuración y administración de justicia y con plena calidad moral.

Actualmente, nos encontramos que el asalto a vehículos blindados ocurre por bandas organizadas, las cuales se encuentran relacionadas unas con otras, sin embargo, en algunas procuradurías de los estados carecen de elementos técnicos para tratar este tipo de delito, encontrándonos con diversos criterios para su análisis o consignación de las averiguaciones previas, así como para combatir este tipo de delincuencia.

Las procuradurías, por naturaleza propia, son áreas demasiado sensibles a la alta corrupción que hoy en día enfrentamos, es por ello que en el siglo XXI deberán de profesionalizarse, estableciendo mayores presupuestos para mejorar los salarios del personal, establecer dentro de las leyes orgánicas de las procuradurías estatales un servicio civil de carrera, por lo menos en las áreas operativas; otorgar un plan de vida a todos aquellos funcionarios y policías judiciales que arriesgan su vida y que con esto sus familiar no queden desprotegidas, es decir establecer seguros educativos que aseguren a sus hijos una carrera universitaria hasta su total conclusión; otorgar capacitación en coordinación con universidades y colegios de profesionistas en la materia y la creación de áreas de confianza y de inteligencia criminal para una mejor procuración de justicia.

Es importante que en los próximos años, la sociedad se sume a la labor de las autoridades de procuración e impartición de justicia, apoyando a estas autoridades con la parte que a cada quien le corresponde.

Se propone avanzar resueltamente hasta consolidar un régimen de certidumbre jurídica y a la vez crear las condiciones que permitan al Estado prevenir eficazmente la delincuencia, combatir frontalmente las organizaciones criminales, y perseguir y castigar oportunamente a los delincuentes. Estas tareas se orientarán a garantizar una procuración de justicia pronta, expedita, apegada a derecho y de respeto a los derechos humanos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Así como el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2003, ha sido definida claramente una visión del horizonte al que pretende llegar México en el año 2025, misma en la que el respeto a la legalidad y el ejercicio real a los derechos humanos tienen un papel de participación preponderante las instituciones encargadas del ejercicio de esta función para el logro de una mejor procuración de justicia.

El Gobierno Federal se propone avanzar resueltamente en la aplicación del Plan Nacional de Procuración de Justicia 2001-2006 hasta consolidar un régimen de certidumbre jurídica y, a la vez, crear las condiciones que permitan al Estado prevenir eficazmente la delincuencia, combatir frontalmente a las organizaciones criminales, perseguir a los probables responsables y castigar a los delincuentes; todo ello al contar con agentes del Ministerio Público debidamente capacitados, que con la aplicación estricta de la ley, logren obtener sentencias condenatorias, lo cual podrá llevarse a cabo con el establecimiento de un sistema que permita confirmar que su actuación en la integración de las averiguaciones previas es eficaz y transparente.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO 4 "COMISION DE ESTUDIOS"

4.1 Creación de una Comisión de Estudios Externa

Volviendo al estudio de la procuración de justicia a nivel nacional, es menester señalar que la idea de una global coordinación policiaca que complete los rubros de interacción y comunicación directa entre los organismos de este tipo, ha propiciado una serie de Reuniones Nacionales de Procuradores de Justicia y de Convenios Interinstitucionales que retroalimienten la actividad del agente policial para un mejor servicio a la comunidad y su defensa frente al delito. Por ello resulta indispensable la planeación de una Política Policial a nivel Nacional con sustento en una Ley dictada por el Congreso de la Unión en materia de Seguridad Pública y de Justicia, no sin antes establecer la reforma constitucional inherente para darle facultades expresas al Congreso para ello, así como la obligación de todos los entes políticos administrativos con estas calidades para sujetarse coordinada y sistemáticamente en el auxilio de una debida, pronta, eficaz, oportuna y expedita procuración de justicia.

Por ello, es que las opiniones en el Seno de las Reuniones Nacionales de Procuradores de Justicia de han bifurcado, en pos de la creación de un órgano especial dependiente del Poder Ejecutivo Federal, en el que colaboren los Gobiernos de los Estados, o en su defecto, que sea la Institución del Ministerio Público Federal, por ser la más capacitada para desempeñar esa función, la que lleve a cabo esa coordinación sin perjuicio o menoscabo de las atribuciones conferidas a otros Organos del Estado.

Hoy en día, muchos funcionarios mencionan a través de medios publicitarios que la participación de la sociedad es fundamental a efecto de conocer las opiniones de los ciudadanos en torno a la procuración de justicia y muchos otros temas de interés, por ello es importante, la creación de una comisión externa de estudios jurídicos, la cual será un canal de comunicación entre la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia y la sociedad.

Por lo anterior, se propone la creación de una Fundación Jurídica, que realice estudios en torno a la procuración de justicia, contando con la participación de toda la sociedad en general, que vaya desde empresarios hasta la clase más baja, buscando el patrocinio de los altos ejecutivos en nuestro país, y de ser posible a nivel internacional. Una vez establecida dicha Fundación Jurídica, proponer los temas de mayor importancia ante el seno de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia para que esta a su vez los analice y apruebe dichos estudios. Se propone a su vez, que la Comisión de Estatutos y Estudios Legislativos de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia sea un canal de comunicación con dicha Fundación, a efecto de que esta Fundación sea de gran apoyo a la Conferencia Nacional en la realización de estudios jurídicos, diagnósticos, estadísticas, y sobre todo para conocer la opinión de la sociedad nacional.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Es por ello que en principio se propondrán a la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia los siguientes temas de gran interés:

A similitud de la INTERPOL, que es a nivel internacional, se debe establecer una coordinación de las policías judiciales y preventivas en el Territorio Nacional en tratándose de la persecución de los delitos. Por lo que resulta viable, realizar una Reforma Constitucional, en la cual se proponga la expedición de una Ley General de Seguridad Pública y Justicia, con ámbito competencial local para el Distrito Federal y Federal para toda la República, donde se establezcan las formas y procedimientos de acoplamiento en el accionar de los cuerpos policíacos en el ámbito de la persecución de los delitos, así como en los estudios y planeaciones criminológicas necesarias para la prevención y represión de los índices delictivos y por consiguiente abatir la impunidad en el Territorio Nacional. También debe contener la normatividad reguladora de la participación de los Gobiernos de los Estados en esta tarea Institucional. No escapan a ésta idea las policías preventivas y judicial del Distrito Federal, así como la Judicial militar, que también deberán coordinarse en sus acciones globales de persecución de los delitos, sin perjuicio, como las otras corporaciones policíacas, de su respectiva jerarquización y dependencia administrativa.

Asimismo, es relevante la creación del Centro Nacional de Estudios Policiacos, para la debida capacitación de los elementos de las corporaciones involucradas en el Programa Nacional, el cual deberá estructurarse como un organismo descentralizado, para dar a luz realmente a la policía científica en México.

Por lo que se concluye, proponer que el artículo 73 fracción XXIII de la Constitución Política, debe quedar de la siguiente forma: "Para expedir Leyes sobre Seguridad Pública y de Justicia, que coordinen las acciones policíacas para la persecución de delitos."

Por otra parte, debe crearse la Coordinación General de Planeación y Enlace de Acciones Policiacas, como unidad administrativa de la Procuraduría General de la República, que tendrá a su cargo las relaciones con todos los cuerpos de seguridad pública en el país, a fin de coordinar la lucha contra el delito; mantener intercambio informativo con Instituciones Nacionales en Materia de Procuración de Justicia; integrar y sistematizar un Banco de Datos, que incluya mapeo regional, índices delictivos, registros, cartas cartográficas, clasificaciones de modus operandi; y otros elementos necesarios, siempre utilizando todos los avances tecnológicos para esto, y para desarrollar nuevas técnicas de investigación policiaca para que la cooperación interinstitucional sea eficiente. Además, esta unidad administrativa deberá de contar con Delegados Estatales, a fin de una compleja cercanía y fluidez en los aspectos operativos de cooperación interpoliciaca en la investigación de los delitos.

Durante los últimos años hemos sido testigos de profundos cambios en nuestro sistema jurídico, existe consenso en que todas estas transformaciones no han sido suficientes para garantizar el pleno acceso a la justicia de grandes sectores de la sociedad, ni tampoco para frenar la creciente inseguridad pública que los

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

mexicanos enfrentamos diariamente. Hoy la sociedad reclama con mayor vigor que el Gobierno Federal lleve a cabo con eficacia las tareas de garante de la seguridad pública y, particularmente, las relativas a la procuración de justicia.

La designación de los titulares de las áreas de procuración de justicia siempre había sido de carácter político, sin importar el perfil, conocimientos, destreza, ni experiencia de quien tomaba la responsabilidad de la problemática en cada procuraduría; estos comportamientos se han visto y se verán acotados por las autoridades responsables de la procuración de justicia, hasta que unamos esfuerzos de manera conjunta con la sociedad a efecto de expresar por medio de un canal de comunicación hacia las autoridades responsables de procurar la justicia en México, las verdaderas inquietudes que la misma tiene, con el fin de que la lucha contra la delincuencia y la criminalidad sea realmente eficaz.

Se debe promover el establecimiento de un solo código penal y uno sólo de procedimientos penales para todo el país, dado que los delitos son esencialmente semejantes y las excepciones, deben manejarse como tales y en el caso de los delitos contra la nación, el erario público, el secuestro, el narcotráfico y el crimen organizado no debe operar la prescripción.

Afrontar el reto de la inseguridad pública, requiere de la participación responsable de los tres niveles de gobierno, en una relación madura y constructiva dentro del marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que permita avanzar con bases firmes hacia la homogenización de las policías preventivas del país, cuyo perfil se oriente a contar con elementos profesionales, honestos y con amplia vocación de servicio.

El combate contra la corrupción en las corporaciones policiales inicia desde el estricto proceso de reclutamiento y selección, de acuerdo al perfil del policía tipo; con programas de formación básica, cursos para oficiales y mandos superiores, en donde con especial énfasis se deben inculcar valores de honestidad, vocación de servicio, lealtad y disciplina institucional, así como un total apego a la legalidad, en el desempeño cotidiano de sus deberes.

Asimismo, es necesario implementar el servicio civil de carrera policial; y abatir los rezagos en materia de comunicaciones, infraestructura inmobiliaria y equipamiento con tecnología de punta. El establecimiento del Servicio Civil de Carrera Policial, debe proporcionar estabilidad laboral y expectativas de desarrollo en las corporaciones policiales; fomentando una actuación honesta, eficiente y confiable de la policía; dicho sistema debe brindar percepciones y prestaciones sociales adecuadas, estímulos y recompensas a los policías, a fin de que puedan mejorar su nivel de vida y garantizar un modo honesto de vivir y un desempeño eficaz de sus funciones.

De la misma manera, establecer un servicio civil de carrera al servicio público, en el cual los servidores públicos reciban la capacitación necesaria a efecto de ser más eficientes en la realización de sus labores, dejando ya a un lado el

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

compadrazgo, es decir que aquellos servidores públicos que se encuentran en las instituciones de procuración de justicia estén por sus conocimientos y desempeño y no como muchos hoy en día, lo están por la gran amistad que existe entre funcionarios.

Establecer un programa de inspección y supervisión evaluado por la ciudadanía para garantizar la aplicación correcta de la procuración de justicia con el objeto de que la sociedad esté convencida de los grandes logros en esta materia, siendo esto a través de los medios de difusión, publicidad y campañas publicitarias.

4.2 Proyecto de Reformas propuestas a los Estatutos que rigen la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia.

Debido al gran cambio que hoy en día experimentamos en nuestro país, y volviendo al estudio de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, es necesario elaborar una reforma de los Estatutos que rigen dicha Conferencia, es por ello que se propone las siguientes reformas:

ESTATUTOS DE LA CONFERENCIA NACIONAL DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA

TÍTULO PRIMERO Disposiciones Generales

Artículo 1º.- Los presentes Estatutos tienen como objetivo regular la integración, organización, estructura y funcionamiento de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia.

Artículo 2º.- Para los efectos de estos Estatutos se entenderá por:

- I. **Ley:** La Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- II. **Reglamento:** El Reglamento de la Ley que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- III. **Sistema:** El Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- IV. **Conferencia:** La Conferencia Nacional de Procuración de Justicia.
- V. **Coordinación General:** La Coordinación General de Información de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia.

Se propone adicionar al artículo 2º, a la Coordinación General de Información de la Conferencia Nacional, ya que la misma fue creada para su mejor funcionamiento en la 8ª. Reunión Plenaria de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia.³³

³³ VIII Reunión del Pleno de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, celebrada en la Ciudad de Querétaro, Querétaro, en el mes de noviembre de 1999, en la cual se acordó: "La Coordinación General de Información de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, en coordinación con el Sistema Nacional de Seguridad Pública, será el único canal autorizado para el envío, concentración y distribución de la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Artículo 3º.- La Conferencia está integrada por el Procurador General de la República, los Procuradores Generales de Justicia de los Estados, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal y el Procurador General de Justicia Militar. Asimismo, el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Se propone integrar al Secretario Ejecutivo del Sistema como miembro de la Conferencia Nacional dejando de ser invitado a las reuniones de la Asamblea Plenaria de la Conferencia en calidad de observador, toda vez que dicha Conferencia fue creada en el ámbito de competencia del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

TÍTULO SEGUNDO

De los objetivos de la Conferencia

Artículo 4º.- La Conferencia, tendrá los siguientes objetivos:

I. Diseñar y ejecutar políticas, estrategias y acciones de cooperación entre los integrantes de la conferencia;

II. Integrar bases de datos sobre indiciados, procesados, acusados y sentenciados, las cuales tendrán circulación entre sus miembros;

Se propone la integración de dichas bases de datos, dejando atrás el apoyo al Subsistema Nacional de Información, toda vez que éstas bases de datos las tendrán todos los integrantes de la Conferencia Nacional, con su debida actualización.

III. Conformar y actualizar permanentemente un sistema de estadística criminal, que permita la adopción de políticas criminales;

IV. Impulsar el uso de la informática, en todos los ámbitos de la procuración de justicia, y el intercambio permanente de la información entre los miembros de la Conferencia;

V. Realizar estudios tendientes al mejoramiento y actualización del sistema de justicia mexicano;

VI. Proponer estrategias generales para que los integrantes de la Conferencia promuevan en su respectivo ámbito de competencia la participación de la sociedad en general en la prevención del delito;

Se propone la participación de la sociedad a nivel general ya que anteriormente se especificaba el término población, sin especificar que tipo de población. En este objetivo, es necesario establecer campañas de prevención del delito abiertas a la sociedad dentro de la Conferencia Nacional, es decir, realizar un concurso a nivel nacional en la cual se cuente con la participación de todos los mexicanos.

VII. Derogada. Elaborar programas de capacitación y profesionalización para aplicarlos al personal del Ministerio Público, Policial y Pericial de las Procuradurías; a fin de establecer el servicio civil de carrera basado en planes y programas homogéneos.

información estadística en materia de procuración de justicia, por lo que a todas aquellas instituciones que requieran información sobre el particular, deberán solicitarla a la Coordinación General de Información; misma que la proporcionará, previa autorización de la o de las Procuradurías respectivas."

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Se propone derogar esta fracción, toda vez que la elaboración de los programas de capacitación corresponden a la Comisión de Profesionalización.

- VIII. *Elaborar programas permanentes de combate a la impunidad; y*
- IX. *Difundir la normatividad y publicaciones de las Procuradurías.*

TÍTULO TERCERO

Capítulo I

De la Estructura de la Conferencia

Artículo 5°.- *La Conferencia es parte del Sistema y se integra con los siguientes órganos:*

- I. *La Asamblea Plenaria,*
- II. *La Coordinación General de Información;*
- III. *La Comisión de Coordinación,*
- IV. *Comisión de Estatutos y Estudios Legislativos;*
- V. *Comisión de Financiamiento;*
- VI. *Comisión de Prevención del Delito;*
- VII. *Comisión de Servicios Periciales y Policía Judicial o Ministerial;*
- VIII. *Comisión de Coordinación con los Poderes Judiciales;*
- IX. *Comisión Sobre Derechos Humanos;*
- X. *Comisión de Informática, Estadística y Telecomunicaciones;*
- XI. *Comisión de Profesionalización;*
- XII. *Comisión de Organos de Control Interno;*
- XIII. *Comisión del Ministerio Público, la Víctima y su relación con los Tribunales Federales;*
- XIV. *Las demás Comisiones que determine la Asamblea Plenaria y,*
- XV. *La Secretaría Técnica*

Capítulo II

De la Asamblea Plenaria

Artículo 6°.- *La Asamblea Plenaria es el órgano supremo de la Conferencia y los acuerdos aprobados por la misma obligan a sus integrantes.*

Artículo 7°.- *La Asamblea Plenaria se integra por los miembros de la Conferencia a que alude el artículo 3° de los Estatutos.*

Artículo 8°.- *La Conferencia constituida en Asamblea Plenaria se reunirá por lo menos dos veces al año, en las fechas y lugares que señale la convocatoria que al efecto expida la Comisión de Coordinación, cuando menos con quince días de anticipación.*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Se propone establecer un término de quince días, a efecto de analizar y elaborar los informes de trabajos de las Comisiones integrantes de la Conferencia Nacional, así como el Programa de actividades.

Artículo 9º.- La asistencia de los Procuradores a la Asamblea Plenaria y a las reuniones de las distintas Comisiones que se formen es obligatoria, personal e indelegable, y sólo en caso de fuerza mayor podrán ser representados por el Servidor Público que, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Procuraduría de que se trate, deba suplir sus ausencias.

Artículo 10.- Para que la reunión de la Asamblea se considere válida deberán estar presentes por lo menos treinta Procuradores que la integran y sus resoluciones serán aprobadas, de manera preferente, por consenso; en su defecto, por mayoría.

Se propone cambiar el término de "mayoría" por un número específico de Procuradores que integran las reuniones de la Asamblea Plenaria, entendiéndose que por mayoría corresponden las tres cuartas partes de esta, es decir que con la presencia de veinticinco Procuradores se considerarían válidas dichas reuniones de la Asamblea Plenaria, lo cual es indigno ya que en estas reuniones se proponen, analizan y aprueban acciones en beneficio de la Procuración de Justicia, toda vez que en manos de estos funcionarios públicos se encuentra la seguridad de nuestras vidas.

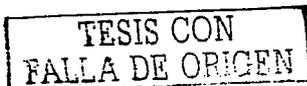
Artículo 11.- La convocatoria para la reunión de la Asamblea Plenaria, deberá ir acompañada de proyecto de programa de actividades, así como de los proyectos de informes de los trabajos realizados por las distintas comisiones integrantes de la Conferencia Nacional. Los miembros de las distintas Comisiones se obligan a enviar la información y documentación correspondiente a la Secretaría Técnica con diez días de anticipación a la celebración de la reunión de la Asamblea Plenaria, a efecto de que ésta la remita oportunamente a los Procuradores.

Es necesario mencionar el tipo de documentación que deberá de tener anexada la convocatoria a las reuniones de la Asamblea Plenaria, ya que anteriormente únicamente se mencionaba la documentación que se haya generado. Asimismo, establecer un término obligatorio para la recepción de los informes de trabajos de las Comisiones integrantes de la Conferencia Nacional, entendiéndose que si en el término establecido no hay respuesta alguna se entenderán por aprobados.

Capítulo III **De la Comisión de Coordinación**

Artículo 12.- La Comisión de Coordinación será la instancia superior de organización de la Conferencia. Estará integrada por:

- El Procurador General de la República, quien la presidirá
- El Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública
- El Procurador General de Justicia Militar
- Un representante de cada zona del país, y



**.El Secretario Técnico de la Conferencia.*

Se propone integrar al Secretario Ejecutivo del Sistema como miembro de la Comisión de Coordinación de la Conferencia Nacional, toda vez que dicha Conferencia fue creada en el ámbito de competencia del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y este a su vez informará los avances en materia de Procuración de Justicia ante el Consejo Nacional de Seguridad Pública, integrado por los Gobernadores de los Estados de la República Mexicana.

Artículo 13.- *Para el adecuado funcionamiento de la Comisión de Coordinación, el territorio nacional se dividirá en las siguientes zonas geográficas:*

1. **Sur-Sureste:** Campeche, Yucatán, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Guerrero, Veracruz y Puebla;
2. **Centro-Occidente:** Jalisco, Michoacán, Colima, Aguascalientes, Nayarit, Zacatecas, San Luis Potosí, Guanajuato y Querétaro;
3. **Centro:** Distrito Federal, Querétaro, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Morelos, Estado de México;
4. **Noreste:** Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila, Chihuahua y Durango, y
5. **Noroeste:** Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa, Chihuahua y Durango.

Un estado con intereses en dos regiones puede participar en ambas, lo cual permite una articulación entre regiones.

Derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, se propone establecer de esta forma las zonas geográficas de nuestro país, a efecto de facilitar la planeación y la colaboración entre entidades y la Federación.

Artículo 14.- *En cada área geográfica en las que se divide el territorio nacional estará representada por un Procurador General de Justicia Estatal, nombrado por mayoría de votos, quien durará en su encargo dos años.*

Asimismo en cada reunión regional, se contará los representantes de la Procuraduría General de Justicia Militar y los Delegados Estatales de la Procuraduría General de la República, de acuerdo a los estados integrantes de cada región.

Se propone establecer específicamente las personas que deberán asistir en dichas reuniones regionales, y toda vez que el Procurador General de Justicia Militar y el General de la República son integrantes de la Conferencia Nacional, es necesario contar con su asistencia a través de los Delegados estatales de cada una de ellos.

Artículo 15.- *Los representantes de zona serán los responsables de apoyar a las Comisiones en la organización y realización de los trabajos en el área geográfica que les corresponde.*

Artículo 16.- La Comisión de Coordinación tendrá las atribuciones siguientes:

- I. Fungir como instancia superior de organización de la Conferencia;
- II. Organizar la celebración de las reuniones de la Asamblea Plenaria;
- III. Emitir las disposiciones necesarias para el ejercicio de sus funciones y atribuciones;
- IV. Proponer ante la Asamblea Plenaria las reformas estatutarias que estime necesarias;
- V. Vigilar que se cumplan los acuerdos aprobados por la asamblea Plenaria;
- VI. Expedir la convocatoria para la celebración de la Asamblea Plenaria;
- VII. Funcionar como órgano de consulta y apoyo en todos los casos relacionados con la procuración de justicia, cuando así le fuere solicitado debiendo informar a la Asamblea Plenaria los términos en que se desahogaron y;
- VIII. Las demás que le encomiende la Asamblea Plenaria.

Artículo 17.- El Presidente de la Comisión de Coordinación tendrá las atribuciones que le sean encomendadas por la Conferencia.

Artículo 18.- Los Representantes de Zona tendrán las siguientes atribuciones:

- I. De conformidad con lo que establezcan los integrantes de cada una de las zonas, programar y coordinar las actividades que deban realizarse en la misma, conforme a las políticas y lineamientos que determine la Conferencia o la Comisión de Coordinación;
- II. Establecer instancias regionales de Coordinación, convocando a las reuniones de las mismas de conformidad con los artículos 13 y 19 de la Ley; y
- III. Las demás que se les confiera por acuerdo de la Conferencia o de la Comisión de Coordinación.

Capítulo IV De las Comisiones de la Conferencia

Artículo 19.- Las Comisiones que se establezcan de conformidad con la fracción III del artículo 5º de estos Estatutos, deberán apoyar a la Comisión de Coordinación para el adecuado desarrollo de las actividades de la Conferencia.

Artículo 20.- Las Comisiones se integrarán por un mínimo de tres Procuradores Generales de Justicia y hasta por un máximo de cinco, quienes formarán parte de la Comisión por un periodo no mayor de dos años y serán electos por la Asamblea Plenaria, en la reunión siguiente a la fecha del término de su cargo.

En tanto la asamblea plenaria no elija a los miembros de la Comisión, que se encuentren en el supuesto del párrafo anterior, éstos deberán continuar en el encargo.

Los Procuradores no podrán formar parte de más de tres comisiones permanentes o especiales, con excepción del Presidente de la Comisión de Coordinación, quien podrá integrarse al número de comisiones que juzgue conveniente.

Artículo 21.- No obstante lo previsto en el último párrafo del artículo anterior, los procuradores que manifesten interés en los asuntos de la competencia de las comisiones de que no forman parte, podrán asistir como invitados, con voz pero sin voto, a las reuniones que las mismas lleven acabo.

Artículo 22.- Las Comisiones serán constituidas por el acuerdo de la Asamblea Plenaria, y en función del debido cumplimiento de los objetivos de la Conferencia, las mismas serán permanentes o especiales.

Son Comisiones Permanentes las siguientes:

- I. Comisión de Estatutos y Estudios Legislativos;
- II. Comisión de Financiamiento;
- III. Comisión de Prevención del Delito;
- IV. Comisión de Servicios Periciales y Policía Judicial o Ministerial;
- V. Comisión de Coordinación con los Poderes Judiciales;
- VI. Comisión Sobre Derechos Humanos;
- VII. Comisión de Informática, Estadística y Telecomunicaciones;
- VIII. Comisión de Profesionalización;
- IX. Comisión de Organos de Control Interno;
- X. Comisión del Ministerio Público, la Víctima y su relación con los Tribunales Federales
- XI. Las demás que la Asamblea designe con este carácter.

Son Comisiones Especiales, las que la Asamblea Plenaria determine crear para la atención de asuntos específicos de carácter transitorio.

Artículo 23.- En caso de cambio del titular en las Procuradurías, la persona que ocupe dicho cargo formará parte de la Comisión de que haya sido miembro su predecesor.

Artículo 24.- Los miembros de cada comisión determinarán por mayoría de votos quien fungirá como su Presidente, el cual hará del conocimiento de los integrantes de la Conferencia Nacional su cargo como Presidente de la Comisión a la que corresponda.

Artículo 25.- Son atribuciones de los Presidentes de las Comisiones las siguientes:

- I. Coordinar los trabajos propios de la Comisión;
- II. Acudir en representación de la Comisión a las reuniones de la Comisión de Coordinación, cuando sean requeridos para ello; y
- III. Las demás que establezcan los miembros de la Asamblea plenaria.

Artículo 26.- Las Comisiones deberán reunirse previa convocatoria de su Presidente, para evaluar los avances de los trabajos que tienen asignados y estar en posibilidad de informar de dichos avances a la Comisión de Coordinación.

Es obligación del Presidente de Comisión que al término de su gestión presente un informe del estado actual de los trabajos realizados, mismo que deberá contener una

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

lista de pendientes para los integrantes que inicien su encargo en la comisión de que se trate. Lo anterior, con la finalidad de dar la debida continuidad a los mismos.

Artículo 27.- *La Comisión de Estatutos y Estudios Legislativos estará integrada por los Procuradores Generales de Justicia de los Estados de Baja California Sur, Guanajuato, Sinaloa, Tamaulipas y Tlaxcala, este último funge como Presidente de la misma. Esta Comisión se encarga de elaborar estudios legislativos en los ámbitos federal y estatal; así como reformas y adiciones a los Estatutos que rigen la Conferencia Nacional.*

Artículo 28.- *La Comisión de Financiamiento estará integrada por los Estados de Baja California, Campeche, Quintana Roo, Sonora y Tabasco (Presidente). Se encarga de recopilar diversas opiniones respecto de los presupuestos federales o estatales que se destinan a los órganos de procuración de justicia; estudios sobre sueldos y salarios del personal ministerial, policial y pericial de las Procuradurías del país.*

Artículo 29.- *La Comisión de Prevención del Delito estará integrada por los Estados de Durango, México, Nayarit (Presidente), San Luis Potosí y Tlaxcala. Esta Comisión se encarga de elaborar programas de prevención del delito en los ámbitos federal y del fuero común; análisis, estudio y valoración de las causas motivadoras de la delincuencia; así como a establecer líneas rectoras homogéneas de prevención en todo el país.*

Artículo 30.- *La Comisión de Servicios Periciales y Policía Judicial o Ministerial estará integrada por los Estados de Aguascalientes, Colima, San Luis Potosí, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal (Presidente) Esta Comisión para su mejor funcionamiento trabajará de manera coordinada en forma regional con los directores de servicios periciales, policía judicial y de Averiguaciones Previas, en forma individual. Asimismo, realizará reuniones nacionales a efecto de discutir todos y cada uno de los temas regionales para que los mismos sean presentados ante los integrantes de la Comisión y esta a su vez por parte de su Presidente sean analizados y aprobados por la Asamblea Plenaria. Se encarga de todo referente a la tecnificación y modernización de los servicios periciales; elaboración de manuales de Servicios Periciales; así como la capacitación del personal pericial y policial.*

Artículo 31.- *La Comisión de Coordinación con los Poderes Judiciales será integrada por los Procuradores Generales de Justicia de los Estados de Guanajuato, Guerrero, Sonora (Presidente), el Procurador General de Justicia del Distrito Federal y el Procurador General de Justicia Militar, con el objeto de llenar las lagunas en la ley, en materia de procuración de justicia. Llevará a cabo la realización de reuniones a nivel nacional con los Presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia del país, a efecto de llevar a cabo una coordinación entre ambas instancias.*

Artículo 31.- *La Comisión Sobre Derechos Humanos estará integrada por los Procuradores General de Justicia de los Estados de Morelos, San Luis Potosí y*

Tamaulipas (Presidente), el Procurador General de la República y General Militar. Su principal objetivo es buscar una Coordinación Institucional con los organismos protectores de los derechos humanos a través de reuniones nacionales y regionales, con el fin de buscar la unificación de los criterios sobre procedimientos de atención a quejas y recomendaciones.

Artículo 32.- *La Comisión de Informática, Estadística y Telecomunicaciones será integrada por los Estados de Baja California, Coahuila, México (Presidente), y el Procurador General de la República. Su objetivo central será la elaboración de estudios e intercambios de avances tecnológicos en materia de sistemas computacionales o de informática jurídica dentro de los órganos de procuración de justicia y seguridad pública, para lo cual se reunirá a través de reuniones nacionales y regionales para su mejor desempeño.*

Artículo 33.- *La Comisión de Profesionalización estará integrada por los Estados de Coahuila, Hidalgo (Presidente), Nayarit, Sinaloa y Yucatán. Esta Comisión será la encargada de elaborar Programas de capacitación y actualización del personal ministerial, policial y pericial; asimismo mecanismos de moralización, dignificación, estímulos, recompensas y servicio civil de carrera, del personal de las procuradurías.*

Artículo 34.- *La Comisión de Organos de Control Interno estará integrada por el Procurador General de la República y los Procuradores Generales de Justicia de los Estados de Baja California, Chihuahua, Jalisco (Presidente) y Morelos. Como principal objetivo elaborará mecanismos de vigilancia, aplicación de sanciones y procedimientos administrativos a los servidores públicos de las Procuradurías Generales de Justicia del país.*

Artículo 35.- *La Comisión del Ministerio Público, la Víctima y su relación con los Tribunales Federales estará integrada por los Estados de Chiapas, Nuevo León, Puebla (Presidente), Querétaro y el Procurador General de la República. Será la encargada de establecer programas referentes a la atención de víctimas y grupos vulnerables, así como lo que se vincula con los servicios a la comunidad.*

Capítulo V De la Secretaría Técnica

Artículo 36.- *El Secretario Técnico será el Director General de Coordinación Interinstitucional de la Procuraduría General de la República, quien a través de la Dirección General Adjunta de Coordinación Interprocuradurías, tendrá las siguientes atribuciones:*

- I. Apoyar y auxiliar a las Comisiones emanadas de los acuerdos, así como servir de enlace con el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública;*
- II. Mantener comunicación permanente con los Procuradores para recoger y proporcionar la información necesaria sobre la implementación de las recomendaciones y acuerdos adoptados.*

- III. *Recabar el inventario de servicios periciales y avances tecnológicos de cada Procuraduría;*
- IV. *Elaborar los proyectos de informe de las actividades realizadas por las Comisiones para la aprobación de los Presidentes de las mismas, previo a las reuniones de la Asamblea Plenaria de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia.*
- V. *Organizar y resguardar el archivo y la biblioteca de la Conferencia; V. Coadyuvar con las Comisiones y los representantes de zona en las funciones asignadas a éstos, así como en la elaboración de la memoria de la Conferencia;*
- VI. *Organizar el boletín interno trimestral de la Conferencia y,*
- VII. *Las demás que sean encomendadas por la Asamblea Plenaria o la Comisión de Coordinación.*

Capítulo VI
De la Reforma a los Estatutos

Artículo 37.- *Los presentes Estatutos sólo podrán ser reformados en Asamblea Plenaria por decisión de las tres cuartas partes de los miembros de la Conferencia.*

TRANSITORIOS

ÚNICO.- *Los acuerdos y recomendaciones tomados en las Asambleas Plenarias celebradas con anterioridad a la fecha de esta normatividad y que no se opongan a los presentes Estatutos tienen plena validez y su observancia y cumplimiento son obligatorias.*

Por lo anterior, este proyecto de reforma se enviará a la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia a efecto de ponerlo a Consideración de la Comisión de Estatutos y Estudios Legislativos, para su aprobación.

CONCLUSIONES

- PRIMERA.-** La justicia es un ideal que a través de la historia se ha considerado como una necesidad de armonía social, exigiéndose su cumplimiento a través del respectivo sistema jurídico.
- SEGUNDA.-** La evolución histórica de la justicia, nos proporciona las bases para establecer una procuración de justicia con nuevas formas de aplicación; por ello analizamos su teoría y práctica a través de importantes sucesos históricos en nuestro pueblo mexicano.
- TERCERA.-** La función de la procuración de justicia se distingue como un objetivo fundamental del servicio público; institucionalizando su actividad a través de una normatividad que vincula las demandas de protección de los bienes jurídicos de la sociedad civil.
- CUARTA.-** En la Etapa Colonial, una de las primeras instituciones en la cual se implantó un modelo feudal de la procuración de justicia fue la Audiencia.
- QUINTA.-** En la Audiencia, se incluía un fiscal, el cual tenía encomendada la función de la persecución de los delinquentes, siendo además, un influyente consejero del virrey.
- SEXTA.-** La creación del Estado de Derecho de la Constitución de 1824, fincó las bases para una nueva procuración de justicia, incluyendo al fiscal como integrante de la Corte Suprema de Justicia.
- SEPTIMA.-** En 1824, se adscribió un promotor fiscal para procurar justicia a los Tribunales de Circuito, nombrado por el Poder Ejecutivo.
- OCTAVA.-** En los inicios de la vida independiente de México, la fiscalía se perfila como nuevas condiciones para la procuración de justicia, participando el Fiscal y el promotor fiscal en cada Juzgado de Distrito.
- NOVENA.-** La Revolución de Ayutla perfila la institucionalización de una nueva procuración de justicia, teniendo como premisa el respeto a las garantías individuales.

- DECIMA.-** La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, se crea una nueva institución de procuración de justicia, llamada Procurador General.
- DECIMA PRIMERA.-** Durante el periodo de Benito Juárez, la procuración de justicia se apega a los principios de legalidad, fundando las bases de la moderna procuración de justicia.
- DECIMA SEGUNDA.-** El Ministerio Público, en la reforma del 22 de mayo de 1900, adquiere un rango constitucional; para delinear sus propias normas acordes al Estado de Derecho Mexicano.
- DECIMA TERCERA.-** En el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se incluyó al Ministerio Público como un elemento fundamental de la procuración de justicia.
- DECIMA CUARTA.-** La procuración de justicia es un servicio público fundamental el cual debe modernizarse para cumplir con los objetivos de justicia social.
- DECIMA QUINTA.-** La Seguridad Pública es la función estatal a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en sus respectivas competencias.
- DECIMA SEXTA.-** La Seguridad Pública tiene como principales actividades la prevención y persecución de los delitos; la imposición de las sanciones administrativas; la reinserción social del delincuente y del menor infractor, con el objeto de salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública.
- DECIMA SEPTIMA.-** Las Instituciones de seguridad pública son las dependencias de la Federación, los Estados, el Distrito Federal o de los Municipios que constitucionalmente tiene a su cargo la función estatal de seguridad pública.
- DECIMA OCTAVA.-** El Sistema Nacional de Seguridad Pública es el conjunto de instancias, instrumentos, servicios y mecanismos jurídicos de coordinación que establecen y promueven las reglas, políticas, lineamientos y acciones que tienden a armonizar el ejercicio de las atribuciones de las Instituciones de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y Municipios que tienen a su cargo constitucionalmente la función estatal de la seguridad pública.

- DECIMA NOVENA.-** El Sistema Nacional de Procuración de Justicia cobra vigencia en 1983 conjuntando a todos los procuradores del país, teniendo como único fin, hacer un frente común contra la delincuencia, con el objeto de potenciar la figura e imagen del Ministerio Público a nivel nacional, para así lograr el rescate de la confianza de los ciudadanos.
- VIGESIMA.-** El 11 de diciembre de 1995 se publica la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública con el objeto de buscar esquemas de coordinación en la realización de acciones contundentes en la lucha contra la delincuencia.
- VIGESIMA PRIMERA.-** El Sistema Nacional de Procuración de Justicia se complementa a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública, por medio de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, como instancia de coordinación entre ambos sistemas.
- VIGESIMA SEGUNDA.-** La Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, es una instancia de coordinación, que permite la suma de esfuerzos y voluntades en la causa común del combate al delito.
- VIGESIMA TERCERA.-** La Conferencia Nacional de Procuración de Justicia tiene Personalidad Jurídica Propia.
- VIGESIMA OCTAVA.-** La Conferencia Nacional de Procuración de Justicia requiere de una efectiva coordinación institucional, agrupando y desglosando los temas más importantes en la procuración de justicia, a fin de relacionar cada una de las propuestas de solución, ya que resulta indispensable hacer que los nuevos esfuerzos se articulen para que con una visión común, mecanismos novedosos, estrategias coordinadas y un claro compromiso social, se responda con resultados inmediatos.
- VIGESIMA NOVENA.-** La Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, tiene como principal objetivo diseñar y ejecutar políticas, estrategias y acciones de cooperación entre sus integrantes con el fin de combatir la impunidad, actualizado nuestro sistema jurídico mexicano.
- TRIGESIMA.-** En el marco de la X sesión de la Conferencia Nacional, se firmó el Convenio de Colaboración entre las procuradurías del país, teniendo como fundamento el artículo 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

con el objeto de establecer la obligación de estas instituciones para entregar indiciados, procesados o sentenciados, así como practicar el aseguramiento y entrega de objetos, instrumentos o productos del delito, mediante requerimiento de las autoridades de otras entidades federativas.

TRIGESIMA PRIMERA.- Se hace necesario y exigible, la participación de la sociedad en general en pro de una procuración de justicia que dé resultados firmes contra la delincuencia y la impunidad que se vive día con día.

BIBLIOGRAFÍAS

ACOSTA Romero, Miguel.
"TEORIA DEL ESTADO"

México
Ed. Porrúa
2ª edición

ALBA IXTLILXÓCHITL, Fernando de
"OBRAS HISTÓRICAS"

Tomo I, México, 1965,
Ed. Nacional, pp. 324-325.
2ª Edición

ALTAMIRANO, Ignacio Manuel,
"OBRAS COMPLETAS"

Consejo Nacional de Fomento Educativo, 1989,
Vol. XVIII, México, 229 pp.
Serie Textos jurídicos.

ARNAIZ Amigo, Aurora

"INSTITUCIONES CONSTITUCIONALES MEXICANAS"
México, 1975
UNAM, 405 pp.

BENÍTEZ Treviño, V. Humberto

"FOLISOFIA Y PRAXIS DE LA PROCURACION DE JUSTICIA"
Ed. Porrúa
México, 1993
1ª Edición

CARPISO, Jorge

"EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO".
México, 1983
Ed. Siglo XXI
3ª edición, 240 pp.

CARPISO, Jorge

"LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917"
México, 1983
Ed. Porrúa
6ª edición, 315 pp.
Serie G. Estudios Doctrinales, número 37.

CARPIZO, Jorge
"ESTUDIOS CONSTITUCIONALES"
México, 1983
UNAM
2ª edición, 479 pp.

CASTILLO Soberanes, Miguel Angel
"EL MONOPOLIO DEL EJERCICIO DE LA ACCION PENAL DEL MINISTERIO PUBLICO EN MEXICO"
México, 1992
UNAM
Serie G. Estudios Doctrinales, no. 131
217 pp.

COLÍN Sánchez, Guillermo
"DERECHO MEXICANO DE PROCEDIMIENTOS PENALES"
México, 1970
Ed. Porrúa, 577 p.

CLAVIJERO, Francisco Javier
"HISTORIA ANTIGUA DE MÉXICO"
México, 1964, Editorial Porrúa, pp. 216-217
Edición y prólogo del R.P. Mariano Cuevas
Colección "Sepan Cuántos ...", núm. 29.

GARCIA Ramirez, Sergio
"JUSTICIA PENAL"
México, 1982
Ed. Porrúa, 270 pp.

HAGEN, Victor W. Von,
"THE SUN KINGDOM OF THE AZTECS"
United States of America
William Collinst Worl, 1958, 126 pp.

MORA, José María Luis
"MÉXICO Y SUS REVOLUCIONES"
México, 1965
Ed. Porrúa
2ª edición
Colección de Escritores Mexicanos

NORIEGA Cantú, Alfonso
"LOS DERECHOS SOCIALES, CREACION DE LA REVOLUCION DE 1910 Y DE LA CONSTITUCION DE 1917"
México, 1988
UNAM, 126 pp.

PINA Vara, Rafael de
"DICCIONARIO DE DERECHO"
México, 1991
Ed. Porrúa

SANDOVAL Ulloa, José G
"INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA"
Secretaría de Gobernación
México, 1997
1ª edición

SOBERANES Fernández, José Luis
"HISTORIA DEL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO", ESTUDIO PUBLICADO EN EL DERECHO EN MÉXICO, UNA VISIÓN DE CONJUNTO.
UNAM
México, 1991
2ª edición
2 Tomos

TENA Ramírez, Felipe.
"LEYES FUNDAMENTALES DE MÉXICO, 1808-1991, ARTÍCULO 194 DE LAS BASES DE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1843."
México, 1991
Ed. Porrúa
16ª edición, 1102 pp.

TORQUEMADA, Fray Juan de
"MONARQUÍA INDIANA"
México, 1977,
UNAM, vol. 4, 442 pp.

Instituto de Investigaciones Jurídicas
"DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO"
Ed. Porrúa
México, 1988
11ª Edición

LEGISLACIONES

"CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS"
Comentada por Borell Navarro, Miguel
Ed. Sista
México, 2001
151 pp.

"LEY GENERAL QUE ESTABLECE LAS BASES DE COORDINACION DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA"
Poder Ejecutivo Federal
México, 1994

"PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2001-2006"
Poder Ejecutivo Federal
México, 2001

"PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA 2001-2006"
Poder Ejecutivo Federal
México, 2002

"PROGRAMA NACIONAL DE PROCURACIÓN E IMPARTICIÓN DE JUSTICIA 2001-2006"
Poder Ejecutivo Federal
México, 2002

PUBLICACIONES INSTITUCIONALES

CONGRESO DE LA UNIÓN.
Cámara de Diputados L Legislatura
"Los Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones"
Tomo IV, México, 1978, Porrúa, 976 pp.

SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA.
"La Administración pública en la Época de Juárez (1857-1867)",
México, 1974, 710 pp.

Secretaria de Gobernación
"Diario Oficial de la Federación"
Publicación 17 de mayo de 2001

HEMEROTECA

Periódico **"LA CRÓNICA"** de Cancún
Sábado 28 de Abril de 2001
No. 2169 Pág. 10
Cancún, Quintana Roo

Periódico **"NOVEDADES"** el periódico que nació y crece con el Estado.
Sábado 28 de Abril de 2001
Año XXVIII No. 9128 Págs. 01 y 02.
Cancún, Quintana Roo

Periódico "EXCELSIOR" el periódico de la vida nacional
Sábado 28 de Abril de 2001
Año LXXXV Tomo II No. 30577 Pág. 4-A
México, Distrito Federal

Periódico "EL HERALDO" de México
Sábado 28 de Abril de 2001
Año XXXV No. 12762
México, Distrito Federal

MEDIOS ELECTRONICOS

Procuraduría General de la República
www.pgr.gob.mx

Conferencia Nacional de Procuración de Justicia
www.pgr.gob.mx/cnpj

Procuraduría General de Justicia de Aguascalientes
Jcerdanu@aguascalientes.gob.mx

Procuraduría General de Justicia de Baja California
Rbaltazar@baja.gob.mx

Procuraduría General de Justicia de Baja California Sur
Gobernador@gbcs.gob.mx

Procuraduría General de Justicia de Campeche
www.campeche.gob.mx/pgj

Procuraduría General de Justicia de Coahuila
Pgje@scoahuila.gob.mx

Procuraduría General de Justicia de Colima
Jsam@col.gob.mx

Procuraduría General de Justicia de Chiapas
Webmaster@chiapas.gob.mx

Procuraduría General de Justicia de Chihuahua
www.chihuahua.gob.mx/procuraduria

Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
www.pgjdf.gob.mx

Procuraduría General de Justicia de Durango
Procuraduriageneraldejusticia@durango.gob.mx

Procuraduría General de Justicia de Guanajuato
www.guanajuato.gob.mx

Procuraduría General de Justicia de Guerrero
www.pgjegro.gob.mx

Procuraduría General de Justicia de Hidalgo
www.hidalgo.gob.mx

Procuraduría General de Justicia de Jalisco
www.jalisco.gob.mx/srias/pgj

Procuraduría General de Justicia de México
www.edomexico.gob.mx/pgjem

Procuraduría General de Justicia de Michoacán
Pgjmich@prodigy.net.mx

Procuraduría General de Justicia de Morelos
www.edomorelos.gob.mx

Procuraduría General de Justicia de Nayarit
www.nayarit.gob.mx

Procuraduría General de Justicia de Nuevo León
www.nl.gob.mx/pagina/gobierno/secretarias/procuradura/main_procuraduria

Procuraduría General de Justicia de Oaxaca
Procuraduria7@oaxaca.gob.mx

Procuraduría General de Justicia de Puebla
www.pgjpuebla.gob.mx

Procuraduría General de Justicia de Querétaro
Webmaster@queretaro.gob.mx

Procuraduría General de Justicia de Quintana Roo
www.quintanaroo.gob.mx

Procuraduría General de Justicia de San Luis Potosí
www.slp.gob.mx

Procuraduría General de Justicia de Sinaloa
www.sinaloa.gob.mx/procuraduria

Procuraduría General de Justicia de Sonora
www.sonora.gob.mx

Procuraduría General de Justicia de Tabasco

www.tabasco.gob.mx/pejecuti/secretaria/pgj/procuraduria

Procuraduría General de Justicia de Tamaulipas

www.procutamps.gob.mx

Procuraduría General de Justicia de Tlaxcala

www.tlaxcala.gob.mx

Procuraduría General de Justicia de Veracruz

www.pgjver.gob.mx

Procuraduría General de Justicia de Yucatán

www.yucatan.gob.mx

Procuraduría General de Justicia de Zacatecas

www.zacatecas.gob.mx