

AGENDA MÉXICO 12.18

Seguridad y Justicia



f. Correcta instalación y funcionamiento de las Unidades Antisecuestro, al menos una por estado

g. Promover medidas eficaces que obliguen a los gobiernos locales a disminuir los delitos que más lastiman a los ciudadanos: secuestro, homicidio, robo, extorsión, cobro de piso

h. Cultura de la Legalidad

- I. Participación Ciudadana.
- II. Conocimiento de la norma.
- III. Eficacia de la norma.
- IV. Confianza ciudadana.

i. Seguridad y dignidad de la persona humana

En un Estado democrático todo otorgamiento de derechos y libertades individuales y colectivas, implican la afirmación de la dignidad de la persona; es en ella donde recae el flagelo de la inseguridad y la injusticia.

En aras de un país cada vez más civilizado, más seguro y más justo, se convierte en un imperativo retomar a la persona como eje y centro de todo quehacer político y social.

¿Qué es la Agenda México 12.18?

Es el resultado de la reflexión e investigación sobre los temas de seguridad y justicia que consideramos condiciones fundamentales para detonar la transformación y fortalecimiento de las instituciones de nuestro país para la consolidación de un México más seguro y más justo.

¿Quiénes la elaboraron?

La elaboración del documento es el producto del trabajo de organizaciones de la sociedad civil concentradas en los temas de seguridad y justicia y especialistas en la materia: México SOS, CIDAC, Centro de Estudios para la Gobernabilidad Institucional del IPADE Business School, México Unido Contra la Delincuencia, Observatorio Nacional Ciudadano, Parametría, José Antonio Caballero, Red de Observatorios Ciudadanos SOS, Lupa Ciudadana, Causa en Común, Fundación Ethos, Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y Justicia Penal, IMEJO, México Evalúa, Elena Azaola, Guillermo Zepeda, Red de Especialistas en Seguridad Pública, RENACE, Ad Qat, IPEA, Asociación Nacional de Doctores en Derecho, Red Nacional de Juicios Orales, Ernesto López Portillo, Bernardo González Aréchiga, EGAP-Gobierno y Política Pública del Tecnológico de Monterrey, Luis Carlos Ugalde, Centro de Colaboración Cívica, Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPES), Fundación NEMI, Convivencia sin Violencia, Fundación Internacional para el Desarrollo de Gobiernos Confiables.

¿Cuál es su objetivo?

Dar a conocer públicamente a los aspirantes a la Presidencia de la República y a la sociedad en general los temas impostergables en materia de seguridad y justicia.

Introducción

México necesita, sin dilaciones, mecanismos que garanticen la seguridad y la justicia.

Es un hecho que se ha avanzado notablemente en este tema; las reformas constitucionales de junio de 2008 y junio de 2011 marcan un antes y un después en la historia de la justicia y del derecho en nuestro país.

Los propósitos fundamentales de éstas, en particular la del 2008, son modernizar y hacer más eficaz y transparente la procuración y administración de justicia al generar un servicio más eficiente, más expedito, más respetuoso de los derechos fundamentales y con mayor acceso a la justicia tanto para víctimas como para imputados.

Con ellas se ha dado la pauta para la transformación del sistema de justicia penal; se han incorporado instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, de transparencia y rendición de cuentas; ambas orientan su sentido al fortalecimiento y profesionalización de todos los actores que intervienen en el sistema de justicia penal y naturalmente de la propia sociedad.

Para contribuir e impulsar el logro de estos propósitos en el presente documento se proponen dos líneas estratégicas:

1. El Sistema de Justicia Penal

México requiere asegurar la existencia de instituciones capaces de realizar investigaciones de calidad y de garantizar que exista imparcialidad en la aplicación de la ley. Para estos efectos, la reforma del 2008 está orientada a reducir los tiempos de procesamiento y aumentar la capacidad del sistema para atender las necesidades de la sociedad y de quienes están sometidos a un proceso; pero aún falta mucho por hacer. Desde el

a. *Policía Preventiva*

- I. Formación en la reforma penal.
- II. Policía de proximidad.
- III. Sistemas de control y auditoría.

b. *Voluntad política*

Por parte del Ejecutivo federal, Ejecutivos locales y municipales para implementar de manera expedita las medidas que garanticen la seguridad de la ciudadanía y la aplicación correcta de la justicia.

c. *Conservar como órgano rector a nivel nacional al Consejo Nacional de Seguridad Pública*

Es fundamental mantener este espacio de diálogo en materia de seguridad y de justicia, que ha permitido la colaboración directa entre el gobierno federal y los gobiernos estatales; entre los propios gobiernos locales. Asimismo, consideramos primordial la inclusión permanente de 5 consejeros ciudadanos.

d. *Creación de 32 Policías estatales con mando unificado*

En donde los gobernadores se hagan responsables de la seguridad de sus estados (distintas de la Policía de Investigación que cada procuraduría tendrá).

e. *Plataforma México*

- I. Construcción de incentivos para el uso de la plataforma.
- II. Promover la obligatoriedad de su uso, en todos los niveles de gobierno, con el fin de transparentar y rendir cuentas sobre los recursos asignados y los resultados obtenidos para la seguridad y la justicia.

2. Seguridad Ciudadana

Se requiere garantizar que existan las condiciones necesarias para que las personas puedan conducir su vida en un ambiente de respeto hacia los demás y libre de violencia¹. Así, problemas medulares como la corrupción y la impunidad requieren de reingenierías institucionales con una visión integral e integradora.

Es importante entender que el nuevo sistema de justicia no es el antídoto para todas las deficiencias al servicio de justicia, pues dicha reforma sólo plantea la generación de un sistema de audiencias transparente en el proceso penal, siendo necesario mejorar substancialmente la fase de prevención del sistema integral de justicia, por lo que es necesario entender que la prevención no sólo es aquella que involucra a las policías o secretarías de seguridad pública, sino a las áreas de salud, educación y desarrollo social.

Un Estado verdaderamente democrático invita a la ciudadanía a participar en la atención y solución de los fenómenos sociales; por su parte, una ciudadanía educada, crítica y comprometida, con consciencia democrática de sus garantías individuales y de los derechos humanos, es capaz de producir ofertas viables para el desarrollo del país; siendo la familia el espacio por antonomasia en donde se reciben los valores que dan paso al compromiso de la persona para con su comunidad.

En esta esfera es en donde se evidencian la confianza o la desconfianza ciudadanas en las instituciones del Estado por lo que, es impostergable la transformación y fortalecimiento de las diferentes instituciones responsables de la seguridad de los ciudadanos.

¹ En concordancia con la definición del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre seguridad ciudadana.

punto de vista del sistema penitenciario, se busca racionalizar el empleo de las medidas cautelares, en particular, el de la prisión preventiva que permita dar un uso racional a la penas, a partir del debido proceso y el cabal cumplimiento al principio de presunción de inocencia. Finalmente, la reforma obliga a partir de la publicidad y oralidad a la transparencia del proceso, cuyas exigencias hacen inminente la profesionalización de los operadores y la generación de incentivos para mejorar la calidad de los procesos y reducir la corrupción. Del Estado depende establecer un sistema de reinserción social. Si el sistema no es eficaz, el delincuente reincidirá. En México, el 30% de la población en reclusión ya había estado en la cárcel. (EPER, CIDE, 2009)

Es a través del fortalecimiento institucional donde podremos combatir la corrupción y la impunidad que han arrastrado a nuestro país a un estado de inseguridad, injusticia y violencia que no podemos tolerar más. México no admite espera.

2. Seguridad Ciudadana

A partir de la comprensión de la problemática actual y el contexto global de la situación nacional, se vuelve un imperativo para México el planteamiento de propuestas concretas de acción inmediata.

De nosotros depende hacer o no la diferencia, de nosotros depende no acostumbrarnos a vivir en la plena desconfianza; de nosotros depende no confundir el *statu quo* con gobernabilidad.

De manera paralela, el Estado debe contribuir en la inversión en el área preventiva sustentada en la dignidad de los ciudadanos y en el arraigo de prácticas, hábitos y conductas que contribuyan a fomentar el aprecio y respeto por la norma.

Para garantizar la cultura de la legalidad en la República Mexicana se debe

partir de la difusión y el conocimiento generalizado de la ley, restableciendo la Constitución como principio y la ley como guardia de principios. Logrando de esta forma que los mexicanos reconozcamos nuestro papel como actores y observadores por medio de la sanción cultural y del Estado por medio de la sanción legal, frente al incumplimiento de normas. En el caso específico de la Seguridad Ciudadana se deben promover mecanismos efectivos de control social que apoyen la sanción legal para disminuir la corrupción y la impunidad.

Sin lugar a dudas un elemento clave en el que se sustenta el contenido de este documento es el compromiso nacional, no sólo para su ejecución sino para los estándares que implican; de otra forma, cada entidad aplicará a su manera los procesos vertidos en las dos reformas (2008 y 2011) y podrá generarse el riesgo de implementaciones mal hechas o incompletas o que generen una percepción errónea del sistema integrado, asociado y funcional.

Pero no podemos soslayar nuestra corresponsabilidad en la contribución para la reconstrucción de la comunidad nacional, desgarrada por el crimen y la violencia; solamente a través del fortalecimiento de las instituciones se logrará restablecer la confianza entre nosotros y en sus instituciones de impartición de justicia y provisión de seguridad.

Con la convicción de que juntos, ciudadanos y partidos políticos, instituciones gubernamentales y organizaciones civiles, educados en los ideales humanitarios de justicia, paz e igualdad debemos asumir el reto de la construcción del mejor país que podemos ser.

Con estos criterios, se ha creado la Agenda México 12.18, que, teniendo por cimienta la dignidad de la persona, tiene por objetivo puntualizar los elementos que, desde la ciudadanía, consideramos como condiciones *sine qua non* para lograr un México más seguro y más justo.

III. Que éste se genere a partir de la experiencia práctica de los estados a partir de evaluaciones objetivas.

i. Evaluación del Sistema de Justicia Penal

I. Generar en colaboración con la ciudadanía un método de evaluación del propio sistema; a fin de transparentar la información y los resultados del mismo.

II. Evaluación constante y permanente en tres niveles:

- a. Evaluación del sistema en general.
- b. Evaluación de las instituciones al interior (Policía, Procuraduría, Poder Judicial y Defensoría).
- c. Evaluación del operador: Policía, Perito, Ministerio Público, Defensor, Juez y Magistrado.

III. Que de forma obligada, las evaluaciones objetivas serán las que den respuesta a las modificaciones y ajustes necesarios, siendo en primer término esquemas de capacitación, posteriormente reestructuraciones institucionales y finalmente la modificación al andamiaje jurídico en su caso.

j. Incrementar sustancialmente la participación de la Procuraduría General de la República en la Reforma Constitucional Penal

k. Fortalecimiento del órgano implementador: SETEC

l. Hacer pública la ruta crítica y prospectiva del gobierno federal para la implementación de la Reforma Penal hasta su conclusión

su modificación y duración, corresponderá, en todos los casos, a los jueces de ejecución.

f. Sistema Penitenciario

- I. Impulsar de manera inmediata la transformación del Sistema Penitenciario.
- II. Conceptualización como sistema, es decir, un conjunto de estructuras, instituciones, normas y operadores vinculados entre sí.
- III. Creación de servicios previos a juicio relativos a la evaluación y supervisión de medidas cautelares distintas a la prisión preventiva. Permiten redefinir el principio de presunción de inocencia, en donde la regla general durante el proceso no sea la Prisión Preventiva, generando un ahorro a partir de la disminución del uso de esta medida de *ultima ratio* a partir de la creación de áreas de evaluación que permitan la solicitud e imposición de la medida más idónea a los riesgos que se pretenden cautelar y una vez impuesta ésta, a partir de una supervisión puntual, se cumpla con los fines del proceso.

g. Nuevos esquemas de Defensoría Pública

- I. Creación de una Defensoría Pública General: Profesionalizada, autónoma, independiente y a la par del Procurador General, para lograr un contrapeso que genere una mayor calidad en la investigación, en los Ministerios Públicos y en las policías.

h. Código Federal de Procedimientos Penales

- I. Impulsar su aprobación inmediata en el Congreso.
- II. Asegurar que en la sustancia del mismo se privilegie la justicia ante la seguridad.

EJES ESTRATÉGICOS Y TEMAS FUNDAMENTALES

1. Sistema de Justicia Penal

La reforma al sistema de justicia penal de 2008 tiene como propósito modernizar y hacer más eficaz y transparente la procuración y administración de justicia. Una reforma bien implementada tiene la capacidad de generar un servicio más eficiente, expedito y respetuoso de los derechos fundamentales y con mayor acceso a la justicia tanto para víctimas como para imputados, bajo dos vertientes: la reforma legal para operar el nuevo sistema y la reforma organizacional y de gestión en todos los niveles.

De ahí que se vuelva apremiante asegurar la existencia de instituciones capaces de garantizar que exista imparcialidad en la aplicación de la ley.

a. Ministerios Públicos

- I. Autonomía como Órgano Constitucional.
- II. Profesionalización a partir de la capacitación, evaluación, remuneración digna y servicio civil de carrera.
- III. Definición precisa de la actividad y del Ministerio Público: Determinación de su perfil en correspondencia con el nuevo sistema acusatorio, Coordinación de la Investigación, Ejercicio de Facultades Discrecionales (Criterios de Oportunidad), Acusación y Litigación en Audiencia.
- IV. Delimitación específica y rigor en el cumplimiento del área de competencia de cada instancia.

b. Policía de Investigación Ministerial y Servicios Periciales

- I. Policía de Investigación distinta de la Policía de Prevención.
- II. Coordinación directa con el Ministerio Público.

- III. Definición puntual de la actividad de la Policía de Investigación: Investigar material y directamente con el Ministerio Público.
- IV. Promover la autonomía de los servicios periciales federales.
- V. Servicios Periciales como soporte técnico de la investigación.
- VI. Profesionalización de ambos a partir de la capacitación, evaluación, remuneración digna y servicio civil de carrera.

c. Justicia Alternativa

- I. Fase previa al inicio de la investigación: Permite desahogar la mayoría de casos (se exceptúan delitos de alto impacto) de forma rápida y definitiva logrando soluciones de calidad y una pronta reparación del daño además de generar indirectamente un cambio cultural restaurando la armonía social:
- II. Mediación.
- III. Conciliación.
- IV. Justicia Restaurativa.
- V. Fase posterior al inicio de la investigación, misma que a partir de salidas alternas, se plantean opciones distintas durante el proceso a la finalización en un Juicio Oral, logrando generar mayor capacidad de respuesta, mayor prontitud y rapidez en la obtención de la reparación del daño:
- VI. Facultades discrecionales del Ministerio Público.
- VII. Criterios de Oportunidad (a partir de su aplicación, la posibilidad de la Acción Penal Privada).
- VIII. Facultad de abstenerse de investigar.
- IX. Soluciones Alternas en Audiencia Pública ante el Juez de Control.
- X. Acuerdos Reparatorios.
- XI. Suspensión del Proceso a Prueba.
- XII. Modo Simplificado de Terminación del Proceso.

- XIII. Procedimiento Abreviado ante el Juez de Control.

d. Equidad jurídica

Fortalecimiento puntual de las áreas de atención a víctimas y protección de testigos, privilegiando la equidad jurídica entre la víctima y el victimario.

e. Jueces

- I. Consolidar una evidente división de poderes a partir de una verdadera autonomía material del Poder Judicial respecto del Ejecutivo.
- II. Mayor apertura al cambio respecto a la reforma constitucional de 2008.
- III. Formación, profesionalización y certificación de los jueces de control, de oralidad y de los de ejecución de sentencias.
- IV. Profundización en las atribuciones de los jueces.
 - a. Definición de las atribuciones judiciales con base al sistema acusatorio, a partir del cual el órgano jurisdiccional actúa sólo a partir de las peticiones de las partes que ejercen entre sí un control horizontal:
 - I. Juez de control: Cuya función es la de controlar la legalidad de la investigación que desarrolla el Ministerio Público, respecto de actuaciones que puedan significar la afectación de derechos fundamentales del imputado o terceros.
 - II. Juez de oralidad: Cuya función se centra al Juicio Oral en donde resolverán a partir de la prueba que ante ellos se desahogue a partir del principio de inmediación, es decir, no podrán conocer la averiguación previa o expediente, sino que resolverán a partir de la información que genere la prueba (víctima, imputado, testigos, peritos, policías) en esa audiencia de debate.
 - III. Juez de ejecución de sentencia: La imposición de las penas,