



## **PROPUESTA CIUDADANA PARA LA ELABORACIÓN DE UNA POLÍTICA DE SEGURIDAD INTEGRAL, DEMOCRÁTICA Y CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS**

Los ciudadanos y organismos abajo firmantes hemos acordado suscribir la presente Propuesta Ciudadana con el fin de impulsar una política de Estado en materia de seguridad, que sea integral, democrática y basada en el respeto a los derechos humanos, de tal forma que contribuya a resolver de manera efectiva y coordinada la crisis de inseguridad y violencia que vivimos actualmente en México.

### **ANTECEDENTES**

- El 6 y 7 de septiembre del año en curso, setenta y siete líderes de la sociedad civil y la academia nos reunimos en Cuernavaca, Morelos, con el objeto de consensar una agenda legislativa en materia de seguridad pública con enfoque de derechos humanos.
- La principal característica del grupo que se reunió fue la pluralidad de perspectivas de los participantes, ya que provenimos de organizaciones con principios ideológicos y sociales muy diversos (fortalecimiento democrático, derechos humanos, transparencia, participación ciudadana, atención a víctimas del delito, competitividad económica, seguridad pública, discriminación, educación para la paz, investigación y docencia, entre otras).
- Los participantes coincidimos en que la efectividad del esfuerzo por garantizar la seguridad depende directamente del pleno respeto a los derechos humanos.
- La comunicación efectiva y el diálogo plural, permitieron generar propuestas concretas para impulsar acuerdos legislativos efectivos en materia de seguridad pública.
- Las propuestas han sido suscritas por los abajo firmantes, quienes nos hemos comprometido a impulsarlas para que sirvan como punto de convergencia entre los distintos partidos políticos representados en el Congreso de la Unión.

### **CONSIDERANDOS**

- Que es obligación ineludible del Estado garantizar la seguridad de las personas, y es derecho inalienable de éstas exigir su cumplimiento.
- Que es obligación del Estado garantizar y respetar los derechos humanos de la población.



- Que el país atraviesa por una crisis debido a la violencia e inseguridad que afecta a todos los ciudadanos, particularmente a las poblaciones marginadas o en situación de riesgo, afectación o vulnerabilidad.
- Que los mecanismos de control de la delincuencia introducidos por el Estado, en los tres órdenes de gobierno, nacen con frecuencia de decisiones coyunturales, carentes de coordinación horizontal o vertical.
- Que la estrategia actual contra el narcotráfico ha costado 30 mil vidas, por lo que debe revisarse para obtener los resultados necesarios en términos de reducción de violencia, control de drogas y crimen organizado; asimismo, si existen metas y objetivos, estos aún no han sido publicados para la evaluación pública, ni han sido acompañados por acciones específicas en todos los órdenes de gobierno.
- Que las políticas de seguridad pública del Estado, en todos los órdenes de gobierno, han privilegiado un enfoque reactivo en el que predomina el uso de la fuerza sin controles adecuados, propiciando la comisión de violaciones graves a los derechos humanos, y mayor violencia hacia la población civil por parte de la delincuencia organizada. Este enfoque poco contribuye a resolver las causas de fondo del aumento de la violencia y de la criminalidad. El énfasis debiera estar en políticas integrales vinculadas a la educación, la promoción de la equidad, el fomento del empleo y fortalecimiento de la política social.
- Que el delito y la violencia son fenómenos multi-causales ligados a factores de marginación social, desigualdad económica, falta de oportunidades para la generación lícita de ingresos, déficit de cultura de legalidad, así como a la debilidad, ineficiencia, corrupción y falta de profesionalismo de las instituciones del sistema de seguridad y justicia penal.
- Que la corrupción y la impunidad afectan a todos los niveles y ámbitos del gobierno y de la sociedad.
- Que faltan mecanismos efectivos para planear, monitorear y evaluar la política pública en materia de seguridad.
- Que la casi totalidad de las instituciones policiales del país carecen de un servicio civil de carrera eficaz que contemple mecanismos de reclutamiento, selección, ingreso, profesionalización, certificación, permanencia, evaluación, reconocimiento y retiro que garanticen la satisfacción de los derechos de sus integrantes y la confiabilidad en dichas instituciones.



- Que el sistema penitenciario no cumple su función de reinserción social, es violatorio de los derechos humanos y funciona como “escuela del crimen”, teniendo como resultado “delincuentes de carrera”.
- Que el sistema de procuración y administración de justicia atraviesa por una severa crisis de legitimidad y efectividad que contribuye a profundizar la crisis de inseguridad y a violentar las garantías individuales de manera sistemática.
- Que la actual participación de las Fuerzas Armadas en las tareas de combate a la delincuencia organizada carece de un marco institucional que garantice su despliegue bajo estándares democráticos y de respeto a los derechos humanos.
- Que el fenómeno de la delincuencia organizada en México comprende, además del narcotráfico, actividades ilícitas como la trata de personas, el tráfico de armas, de animales, de bienes forestales, de órganos humanos; la explotación sexual comercial, la extorsión, el contrabando, la piratería, el secuestro, entre otras.
- Que la creación del sistema nacional de seguridad pública constituye un avance como marco institucional para fomentar una mayor coordinación en torno a una política de Estado en materia de seguridad, pero requiere de mayor participación ciudadana y rendición de cuentas.
- Que la reforma al sistema de justicia penal es crucial, no resolverá por sí sola el problema de la inseguridad pero es condición necesaria para mejorar la situación de seguridad.
- Que el fortalecimiento al sistema de procuración de justicia debe ser atendido de forma prioritaria debida a su impacto en la administración de justicia.
- Que el Congreso de la Unión, como uno de los poderes de la Federación, tiene un papel clave y preponderante en la construcción del marco legal y de las condiciones necesarias para aplicar una política integral de seguridad desde una perspectiva de respeto a los derechos humanos.

**CON BASE EN LO ANTERIORMENTE EXPUESTO, SUSCRIBIMOS LOS SIGUIENTES PUNTOS GENERALES DE ACUERDO:**

- Que la seguridad debe definirse de forma amplia y con un enfoque democrático y de derechos humanos, tomando como base la dignidad humana y el derecho a una vida sin violencia y centrándose en la protección de las personas, localidades y comunidades frente al delito violento o predatorio. Lo anterior, con el fin de generar condiciones que permitan el desarrollo pleno de las personas.



- Que el respeto a los derechos humanos y las garantías de debido proceso deben considerarse como parte esencial de una concepción adecuada de seguridad, no como un obstáculo para su obtención.
- Que la política criminal debe poner especial énfasis en las víctimas del delito y de abuso del poder, tanto para protegerlas física y psicológicamente, como para asegurar su participación en los procesos penales de que sean parte.
- Que los derechos humanos sólo pueden ser limitados, siempre y cuando la molestia se restrinja a la mínima perturbación posible; exista una clara proporcionalidad entre la disminución y su justificación, y la limitación se constriña a ese aspecto; esta claramente basada en la ley; exista transparencia en cuanto a su aplicación; vaya de acuerdo a estándares internacionales y exista un remedio efectivo en contra de posibles abusos.
- Que la estrategia del Estado contra la delincuencia organizada debe tener como base el incremento de su capacidad para la investigación y procuración de justicia, y no centrarse en el “despliegue territorial” de la fuerza pública.
- Que toda reforma al sistema de justicia penal debe estar acompañada de una campaña de prevención del delito y cultura de legalidad.
- Que la participación ciudadana y la rendición de cuentas en estas tareas es fundamental como un mecanismo legitimador de decisiones, como una práctica insustituible para asegurar su exitosa implementación y sobre todo como expresión esencial de la democracia.

LOS ABAJO FIRMANTES TAMBIÉN SUSCRIBIMOS LAS SIGUIENTES PROPUESTAS ESPECÍFICAS DE REFORMA:

***Enfoque Integral de Políticas Públicas en Materia de Seguridad.***

Establecer urgentemente una Nueva Agenda Social de prevención del delito y mitigación de los efectos de la violencia.

1. Crear un Fondo para la Mitigación de los Efectos Sociales de la Violencia.

- El Fondo se financiará a partir de los bienes muebles e inmuebles decomisados a la delincuencia organizada así como mediante una partida presupuestal aprobada por el Poder Legislativo Federal.
- Para atender a poblaciones objetivo en áreas prioritarias definidas por su situación de riesgo, afectación o vulnerabilidad.
- Los recursos estarán etiquetados y orientados a la mitigación de los efectos de la violencia que incluye la atención integral de las víctimas y en la reparación integral del daño en las entidades federativas con altos índices delictivos.



2. Modificar y adicionar la iniciativa de Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, para:

- Incluir en la prevención del delito las dimensiones de la prevención situacional/ambiental, familiar, social, escolar y comunitaria.
- Garantizar la planeación, ejecución, evaluación y el financiamiento de la Nueva Agenda Social con base en los principios de derechos humanos de progresividad, no regresividad y máxima utilización de los recursos disponibles del Estado.
- Enfatizar la garantía de los derechos humanos y la satisfacción de necesidades específicas de las poblaciones objetivo y los grupos sociales en situación de riesgo, afectación o vulnerabilidad.
- Profundizar la participación ciudadana de la sociedad civil organizada y no organizada con base en información relevante, confiable, objetiva, veraz y oportuna, generada y divulgada proactivamente por los tres niveles de gobierno con base en el principio de máxima publicidad.
- Fortalecer la capacidad institucional de los Municipios y promover la coordinación y colaboración entre sectores y niveles de gobierno para la prevención del delito y la mitigación de los efectos de la violencia.
- Considerar la diversidad de circunstancias y contextos locales en el diseño, ejecución y evaluación de planes de prevención del delito y de mitigación de los efectos de las violencias.
- Garantizar la planeación estratégica y gestión orientada a resultados de las políticas que inciden en la seguridad pública, humana y ciudadana.

3. Revisar la política de drogas en el país dado el impacto que tiene en la delincuencia organizada y la seguridad pública.

#### ***Sistema de Procuración de Justicia.***

- Que la estrategia del Estado para la seguridad y el combate a la impunidad tenga como base el incremento de su capacidad para investigar y procurar justicia, y no centrarse en el “despliegue territorial” de la fuerza pública.
- Crear mecanismos institucionales que incrementen la confianza y la certeza en el acceso a la justicia, las garantías al debido proceso y la protección de las víctimas con perspectiva de derechos humanos.
- Establecer las condiciones para garantizar la correcta la implementación de la reforma del nuevo sistema penal, tomando en consideración las experiencias tenidas hasta el momento en los Estados y promover la evaluación permanente de este proceso.



- Fortalecer la labor de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC).
- Incrementar la capacidad de la policía de investigación, tanto en número de agentes como en su capacitación y equipamiento de inteligencia en la etapa de implementación de la reforma.
- Aprobar la reforma sobre el juicio de amparo con el objetivo de facilitar su accesibilidad a la población.
- Aprobar la iniciativa de reforma constitucional en materia de Derechos Humanos aprobada recientemente por el Senado.
- Fortalecer y reformar la institución del Ministerio Público para concederle incremento gradual de autonomía de gestión y presupuestaria, con rendición de cuentas permanente para garantizar la eficiencia y transparencia de su actuación.
- Reglamentar los derechos de las víctimas del delito y del abuso del poder, para garantizar el ejercicio de sus derechos, incluido la protección y la participación de las víctimas en los procesos penales desde una perspectiva de derechos humanos.
- Impulsar una reforma al sistema de justicia juvenil basada en el nuevo sistema de justicia penal.

### ***Reforma de la Policía.***

- Sustituir el concepto de “seguridad pública estrecho” por el de “seguridad ciudadana amplio”.
- Establecer mecanismos de presencia y control ciudadanos sobre las instituciones de policía, para que su funcionamiento se apegue a los principios que caracterizan a las instituciones democráticas, como la transparencia, la rendición de cuentas y la reducción de la discrecionalidad.
- Tomar como eje de esta reforma, la participación de cinco Consejeros Ciudadanos en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, quienes se encargarán de definir un Programa de Rendición de Cuentas y Transparencia que abarcará a todos los entes del Sistema, en consideración de los principios, criterios y directrices que defina el primero, quien también se encargará de supervisar y evaluar su desarrollo. La elección de los Consejeros Ciudadanos deberá realizarse a través de la participación de la sociedad civil.



- Implementar mecanismos que aseguren la dignificación y profesionalización de las policías, así como su depuración, monitoreo y rendición de cuentas, en los tres niveles de gobierno.
- Revisar a fondo del Sistema Nacional de Acreditación y Control de Confianza.
- Revisar el marco constitucional (art. 123 B XIII) que no confiere garantías de estabilidad y debido proceso a los miembros de las instituciones de seguridad pública, como una condición indispensable para hacer efectivo el servicio civil de carrera.

### ***Reforma del Sistema Penitenciario.***

- Fomentar una concepción de derecho penal de “última razón” basada en el principio de minimalismo, es decir, para las faltas más graves y como último recurso, únicamente para casos en los que medidas menos extremas resultarían insuficientes.
- Reformar el Código Federal Penal con el objetivo de reducir penalidades e impulsar el uso de penas alternativas de prisión en el caso de delitos no graves. Asimismo, crear sistemas efectivos de penas alternativas, en los que se incluya un catálogo de las mismas y se asigne el presupuesto necesario para llevarlas a cabo.
- Formular mecanismos para racionalizar y organizar el uso de la prisión preventiva.
- Definir el concepto de reinserción social donde se tome en cuenta la importancia de que las personas sentenciadas cumplan su pena en condiciones de dignidad, así como incluir indicadores para el cumplimiento del mismo.
- Crear contrapesos institucionales y ciudadanos frente a la administración penitenciaria.

### ***Delincuencia Organizada.***

- Replantear la política del combate a la delincuencia organizada, ya que hasta el momento la estrategia se ha centrado en tratar de resolver temas relacionados con el narcotráfico. Lo anterior, ha mostrado ser deficiente y limitado.
- Elaborar una propuesta para el establecimiento de un organismo de inteligencia de Estado.



- Establecer criterios para la actuación de las Fuerzas Armadas en el combate a la Delincuencia Organizada, entre los que deben incluirse por lo menos los siguientes:
  - I. Sujetarse, en todo momento, al mando civil.
  - II. Establecimiento de un esquema de controles democráticos que involucren la supervisión expedita del Congreso de la Unión sobre los resultados de la actuación de las Fuerzas Armadas en el combate a la delincuencia organizada.
  - III. Mejorar la capacidad de investigación y persecución de los delitos. Tanto de aquellos cometidos por la delincuencia organizada como los que ocurren con motivo de la intervención de las Fuerzas de Seguridad Pública y de las Fuerzas Armadas.
  - IV. Incorporación explícita del concepto de seguridad interior en la Ley de Seguridad Nacional.
  - V. Reconocimiento de las situaciones en donde se requiere hacer una declaración de suspensión de garantías en términos del Art. 29 de la Constitución.
  - VI. Las Fuerzas Armadas primordialmente se involucrarán en tareas donde pueden tener un valor agregado y capacidades específicas, como son la protección de la integridad física de policías de investigación, jueces y ministerios públicos frente a la delincuencia organizada y la conducción de operativos estratégicos y especiales. En condiciones ordinarias, las Fuerzas Armadas no gozarán de más facultades que las de la policía preventiva, dejando a cargo de ésta las tareas de prevención. En todo caso, las Fuerzas Armadas deberán establecer protocolos de actuación acordes con las funciones de Seguridad Pública que realizan.
  - VII. Regular la responsabilidad por actuación de las Fuerzas Armadas en el ámbito civil en cumplimiento de las sentencias y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.
  - VIII. Definir parámetros de temporalidad en su actuación.
  - IX. Someter las tareas de patrullaje y seguridad pública de las Fuerzas Armadas a protocolos de uso de la fuerza y de armas de fuego, de acuerdo con los estándares internacionales en la materia. Para tal efecto, se debe capacitar a las Fuerzas Armadas.

- X. Revisión y modificación de las figuras procesales incorporadas en el texto constitucional, en especial las relacionadas con el régimen de excepción para la delincuencia organizada (arraigo y extinción de dominio, prueba pre-constituida, prisión preventiva, régimen de incomunicación de los procesados y sentenciados por delincuencia organizada). La revisión debe hacerse atendiendo a los criterios de excepcionalidad, subsidiariedad y de proporción a la gravedad de la conducta.
- Reconocer que a pesar de que el Congreso ha aprobado legislación que otorga al Ejecutivo novedosas herramientas para el combate a la delincuencia organizada (Ej. extinción de dominio), el empleo de las mismas es limitado. Por lo anterior, es necesario evaluar las razones por las que éstas no se emplean.
  - Reconocer que no es conveniente aprobar medidas adicionales mientras no se evalúe el impacto de las que ya se encuentran vigentes.
  - Eliminar del texto constitucional de la definición de delincuencia organizada y remitirla a la Ley correspondiente tomando en cuenta los estándares de la Convención de Palermo.
  - Diseño e implementación de técnicas para regular el lavado de dinero como delito, no desde la legislación fiscal, sino desde el ámbito más amplio de la inteligencia financiera y fiscal, que comprende la colaboración cercana de autoridades policiales y hacendarias.

### ***Evaluación y Rendición de Cuentas.***

- Establecer mecanismos de obligatoriedad para que las autoridades del Poder Ejecutivo proporcionen información técnica y metodológica de referencia, que permita a los legisladores tener elementos adecuados para evaluar la efectividad de las políticas de seguridad pública.
- Instaurar formalmente espacios de participación ciudadana en el seno del Poder Legislativo, que pueden ir desde el acceso a la información que producen o que les rinden, el diálogo, la consulta, el debate, hasta la integración de juntas de gobierno.
- En específico y, con respecto al proceso presupuestal en materia de seguridad, solicitamos la participación de la sociedad civil: a) cuando lo soliciten las organizaciones de la sociedad civil y/o expertos en el tema que se discute y; b) cuando no exista consenso en las discusiones en el seno de las Comisiones o Cámaras sobre alguno de sus puntos.



- Crear un mecanismo de participación incluyente y plural para el desarrollo de indicadores de medición, en el ámbito de las atribuciones del Congreso, en materia de seguridad pública y de derechos humanos.
- Establecer la obligación para la Auditoría Superior de la Federación de publicar la información de los resultados de las auditorías y facultarla para presentar denuncias correspondientes por el incumplimiento o las fallas encontradas en la revisión de la cuenta pública.
- Establecer la obligación del Estado de generar y divulgar proactivamente información relevante sobre seguridad pública con las siguientes características: información estandarizada; objetiva, veraz, oportuna y confiable; comparable por entidad federativa, ciudad y municipio; y desagregable por categorías de edad, sexo, ubicación geográfica, etnia, nivel de marginación, área metropolitana, otros.
- Reformar la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos, de manera que regule y defina adecuadamente los criterios bajo los cuales se clasifican información como reservada, con base en el principio de máxima publicidad y los estándares internacionales de derechos humanos.

**CON EL FIN DE DAR CAUCE A ESTAS PROPUESTAS, LOS ABAJO FIRMANTES URGIMOS AL CONGRESO DE LA UNIÓN A:**

- Que las Juntas de Coordinación Política tanto de la Cámara de Diputados como de Senadores instruyan la instalación de mesas de trabajo temáticas para presentar y discutir en profundidad las propuestas a fin de que se traduzcan cuanto antes en política pública.
- Que se destinen recursos públicos del presupuesto 2011 para avanzar en el cumplimiento de estas propuestas, específicamente en los siguientes rubros:
  - I. Mayores recursos para la implementación de la reforma al sistema de justicia penal aprobada en 2008.
  - II. Disposiciones presupuestales para crear el Fondo de Desastres Humanos y Sociales que se financie a partir de los bienes muebles e inmuebles decomisados a la delincuencia organizada para atender y mitigar los efectos de la violencia.



- III. Presupuesto etiquetado para financiar el desarrollo de mecanismos y sistemas de penas alternativas a la prisión y de medidas cautelares en libertad.
  - IV. Etiquetar recursos del presupuesto asignado a la CNDH, para financiar una relatoría de la situación de derechos humanos de los penales militares y federales con base en visitas sorpresivas y generales a todos los planteles del país.
- Dar seguimiento al desempeño y efectividad de las instancias del sistema de seguridad pública.
  - Que la Comisión de Vigilancia instruya a la Auditoría Superior de la Federación a realizar auditorías especiales de forma enfática para el tema de seguridad.

Los participantes en este proceso reconocemos la relevancia del diálogo como un elemento fundamental de una cultura democrática y confiamos en que el Poder Legislativo considerará las propuestas presentadas en el presente documento.

México, D.F. a 25 de octubre de 2010.

Proceso financiado por:

