



DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA POR EL QUE SE APRUEBA EL DECRETO QUE APRUEBA LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA.

## **DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA, POR EL QUE SE APRUEBA EL DECRETO QUE APRUEBA LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA.**

### **Honorable Asamblea**

Con fecha 1 de febrero de 2019, la Mesa Directiva de esta H. Cámara de Senadores turnó a la Comisión de Seguridad Pública, mediante OFICIO No. DGPL-I PI A.-57, el documento que contiene la Estrategia Nacional de Seguridad Pública presentada por el Presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, en términos a lo dispuesto en el artículo 69, párrafo tercero, y para los efectos de lo dispuesto en el artículo 76 fracción XI, y Décimo Segundo transitorio de las reformas correspondientes al año de 2014, todos ellos de la de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Quienes integramos esta Comisión Dictaminadora procedimos al estudio de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública analizando a detalle el contenido, las consideraciones y los fundamentos que sirven de base a la misma, con el propósito de emitir el presente dictamen.

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 69 párrafo tercero y para los efectos de lo dispuesto en el artículo 76 fracción XI y Décimo Segundo Transitorio de las reformas correspondientes al año de 2014, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 85, 86 y 90 Fracción XXVIII la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 182, 183, 186 y 190, del Reglamento del Senado de la República, esta Comisión de Seguridad Pública someten a la consideración del Pleno de esta Honorable Asamblea el Dictamen al tenor de la siguiente:

### **METODOLOGÍA**

I.- En el apartado “**ANTECEDENTES DEL PROCESO LEGISLATIVO**”, se da constancia del trámite de inicio del proceso legislativo, del recibo y turno para el dictamen de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública referida.



DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA POR EL QUE SE APRUEBA EL DECRETO QUE APRUEBA LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA.

II.- En el apartado “**MOTIVACIÓN Y CONTENIDO DE LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA**” se hace referencia a los motivos y alcances de la propuesta y hace una breve referencia a los temas que la componen.

III.- En el apartado “**CONSIDERACIONES**”, los integrantes de esta Comisión Dictaminadora expresan los razonamientos y argumentos con base en los cuales se sustenta el sentido del dictamen.

IV.- En el apartado “**PROYECTO DE DECRETO**”, se presenta la propuesta específica del Decreto planteado para su entrada en vigor.

## **I.- ANTECEDENTES DEL PROCESO LEGISLATIVO**

1. Que el día 1 de febrero de 2019, a la apertura del segundo periodo del primer año legislativo, en los términos de los señalado en el artículo 69, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Presidente de la República, presentó a este Senado de la República la Estrategia Nacional de Seguridad Pública.

2. En la misma fecha de recepción, la Mesa Directiva turnó a la Comisión de Seguridad Pública la Estrategia Nacional de Seguridad Pública de mérito, para su estudio y dictamen.

3. Dicha Estrategia Nacional de Seguridad Pública fue recibida en la Comisión Dictaminadora el mismo día 1 de febrero de 2019, mediante el número de oficio DGPL-1P1A-57.

4.- Que el 7 de febrero de 2019, nuestro órgano rector en esta Cámara de Senadores emitió el “*Acuerdo de la Mesa Directiva por el que se establece el procedimiento aplicable para la aprobación de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública por la Cámara de Senadores*” y que el 8 de febrero el mismo órgano rector en cita remitió a la Comisión de Seguridad Pública el “*Acuerdo de la Mesa Directiva por el que se establecen los criterios que en materia de parlamento abierto deben incorporarse en la metodología que defina la Comisión de Seguridad Pública para el análisis, estudio y valoración de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública*”.

5. En la Gaceta del Senado correspondiente al día 14 de marzo de 2019 se publicó, que se había recibió en este Senado de la República, Oficio. No. DGPL 64-II-S-696,



DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA POR EL QUE SE APRUEBA EL DECRETO QUE APRUEBA LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA.

relativo al expediente. No. 2066, suscrito por la Diputada Federal Ma. Sara Rocha Medina, Secretaria de la Mesa Directiva, de la LXIV Legislatura de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en los términos siguientes

*“Secretarios de la*

*H. Cámara de Senadores*

*P r e s e n t e s.*

*Tengo el honor de remitir a ustedes para sus efectos constitucionales el expediente con el Proyecto de Declaratoria que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, de conformidad con la certificación del cómputo de la totalidad de las Honorables Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México, aprobado en esta fecha por la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión.” Y que*

*“La Mesa Directiva dio cuenta con las aprobaciones en sentido positivo de los congresos estatales de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila de Zaragoza, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Vera cruz, Yucatán y Zacatecas.*

*Así mismo de la aprobación de la legislatura de la Ciudad de México.*

*Se realizó la declaratoria correspondiente. Se remitió al Ejecutivo Federal.”*

6. En fecha 26 de marzo de 2019 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional.

## **II.- MOTIVACIÓN Y CONTENIDO DE LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA**

El documento objeto de dictamen señala que el 10 de febrero de 2014, se realizó una reforma integral a la Constitución Política, que busca, entre otras cosas,



DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA POR EL QUE SE APRUEBA EL DECRETO QUE APRUEBA LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA.

fortalecer aspectos como la planeación estratégica a mediano y largo plazos para el desarrollo nacional. En la misma se faculta al Poder Legislativo, para darle seguimiento y evaluar el cumplimiento de los programas y planes que elabore el Poder Ejecutivo.

Lo anterior se reflejó en adiciones a los artículos 69 y 76 constitucionales, que incorpora como una obligación del Presidente de la República el presentar ante la Cámara de Senadores, para su aprobación, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, lo que además fortalece el Pacto Federal.<sup>1</sup>

Para cumplir ese objetivo, se señala que es prioritario poner en práctica una estrategia integral que permita, en un marco de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, atacar el origen estructural de la delincuencia, el crimen organizado, la violencia y en general todos los aspectos que puedan poner en riesgo la seguridad pública, de ahí la necesidad de plantear una Estrategia Nacional de Seguridad Pública que devuelva a la sociedad la paz y tranquilidad.

En este sentido, se señala que el 30 de noviembre de 2018, se da vida jurídica a una autoridad especializada en la materia, capaz de plantear propuestas para resolver los temas en el rubro de seguridad, surgiendo así la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

Es en este marco, indica que se plantea la presente Estrategia, que va alineada a las diversas disposiciones que se vinculan con la Seguridad Pública, Seguridad Nacional, Derechos Humanos, Protección Civil, Responsabilidad Hacendaria, Sistema de Justicia Penal, instrumentos Internacionales, entre otras.

En la estrategia que se presenta se hace notar que millones de personas han modificado sus patrones de vida para protegerse y muchos se han visto obligados a emigrar de sus comunidades para salvaguardar su integridad. Se señala que todos los ámbitos de la vida social y económica están siendo afectados por la delincuencia. Se manifiesta que, más allá del narcotráfico y el crimen organizado, la vida del ciudadano es impactada por los delitos del orden común. Los mexicanos viven en constante miedo.

---

<sup>1</sup> En todo lo referido al presente apartado se atiende a los señalado en el documento presentado por parte de Presidente de la República de forma sintetizada, conservando la esencia del contenido.



DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA POR EL QUE SE APRUEBA EL DECRETO QUE APRUEBA LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA.

Señala también la Estrategia que se dictamina, que la persistencia y el incremento de la pobreza, la marginación y la falta de servicios educativos y de salud se encuentran en la base del auge delictivo que enfrenta el país, la corrupción prevaleciente es la razón primaria de su descontrol, de su crecimiento y de la imposibilidad de contrarrestarlo e incluso de contenerlo.

De ahí, continúa el Ejecutivo, de la necesidad de formular nuevos paradigmas de seguridad nacional, interior y pública, que permitan sustentar estrategias de recuperación de la paz, de la seguridad pública, prevención del delito, procuración e impartición de justicia, el restablecimiento del Estado de Derecho y reinserción de infractores. Tales estrategias, se afirma, deben ser multidimensionales, transversales, incluyentes y, necesariamente, radicales, en el sentido de que deben ir dirigidas a la raíz de la aguda crisis que enfrenta el país en estas materias.

Por ello, considera el Ejecutivo que, más allá de ampliar el catálogo de las prohibiciones vigentes, incrementar las sanciones y construir nuevas cárceles, es necesario ensanchar la soberanía de los individuos y de las colectividades, edificar escuelas y hospitales y diseñar sistemas eficaces de reinserción para los infractores. Es en este sentido, concluye, que se ha elaborado esta Estrategia Nacional de Seguridad para el periodo 2018-2024, en la que se enuncia un paradigma de seguridad pública radicalmente distinto al que ha sido aplicado en los sexenios anteriores.

Lo anterior lo hace con la convicción de que la violencia, la inseguridad, la impunidad y la violación regular a los derechos humanos que padece el país es el síntoma de una crisis más profunda. Considera que son elementos necesarios para restablecer el Estado de Derecho y reorientar el combate a la delincuencia: el combate a la corrupción y las políticas sociales de bienestar del nuevo gobierno federal; los procesos de pacificación por los que se deberá transitar; la utilización de mecanismos e instrumentos de justicia transicional; una nueva práctica penitenciaria; la regeneración ética de la sociedad; la reformulación del papel de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública; así como las reformas legales que serán necesarias para poner en práctica esta Estrategia.

Se sostiene en el documento que se somete a aprobación de este Senado de la República que, como parte de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, se buscará alinear todos los esfuerzos en materia de seguridad, en donde se hará uso



DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA POR EL QUE SE APRUEBA EL DECRETO QUE APRUEBA LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA.

de la fuerza legítima del Estado en un marco de legalidad, de principios democráticos y de respeto profundo a los derechos humanos.

Además, esta estrategia plantea que, la violencia política y social solo se resolverán con diálogo, racionalidad, transparencia y con decisiones públicas que respondan a las demandas sociales.

Se señala que, dada la emergencia que vive el país, es imprescindible asumir el reto de la inseguridad como una responsabilidad del Estado Mexicano, que involucra a todos los poderes y a todos los niveles de gobierno. En este sentido refiere que, de acuerdo con información del Índice de Paz Global, nuestro país es percibido por la comunidad internacional como uno de los más corruptos, violentos e inseguros y que para cumplir con el justo reclamo de las y los mexicanos, es imperativo:

- (i) alinear la Estrategia Nacional de Seguridad Pública;
- (ii) generar la mejor coordinación institucional entre los responsables de aplicarla;
- (iii) imponer orden en el gobierno para terminar con el bandidaje oficial, la corrupción, la impunidad y el influyentísimo;
- (iv) impulsar la dignificación y mejoramiento de los cuerpos de seguridad;
- (v) generar una sólida coordinación con cada estado y municipio
- (vi) y crear la Guardia Nacional para estar en posibilidades de regresar a soldados y marinos a sus tareas constitucionales.

**El documento que presenta el Presidente de la República a la aprobación del Senado de la República establece los OBJETIVOS DE LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA siguientes;**

### **1. Erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia**

Señala que el narcotráfico a gran escala, la fuga de capos de los penales, el robo de gasolineras, el lavado de dinero, el tráfico de armas y varios otros ilícitos no se podrían perpetrar sin el contubernio estructurado de funcionarios públicos, por lo que se propone enfrentarlos con la Ley Federal de Combate de Conflictos de Interés, prohibir las adjudicaciones directas, investigar y clausurar las empresas fantasma, establecer la obligatoriedad de las declaraciones patrimonial, fiscal y de



DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA POR EL QUE SE APRUEBA EL DECRETO QUE APRUEBA LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA.

intereses de todos los servidores públicos, eliminar el fuero de altos funcionarios, fomentar la colaboración internacional tendiente a erradicar los paraísos fiscales, monitorear en línea y en tiempo real el dinero para adquisiciones y realizar verificaciones obligatorias de los precios de mercado antes de cualquier adquisición.

Se señala que, el combate al lavado de dinero mediante el uso de la inteligencia financiera es un medio por el cual se combatirá al crimen organizado como un sistema económico, es decir, en su fortaleza económica. Establece que para ello se creará una unidad policial especializada en la investigación de lavado de dinero, Guardia de Finanzas, y se orientará a la Policía Cibernética a la plena operatividad.

Por otra parte, se establece que se procurará que sean mínimas las diferencias de salarios, entre un agente del ministerio público federal, un miembro de una institución policial federal y un juez federal; y se evitará que efectivos policiales sometidos a proceso o sancionados por la comisión de delitos sean recontratados en otras corporaciones.

## **2. Garantizar empleo, educación, salud y bienestar**

En este apartado se señala que, la generación de fuentes de empleo, el cumplimiento del derecho a la educación para todos los jóvenes del país que deseen ingresar a los ciclos superiores, la inversión en salud y los programas de desarrollo económico en distintas zonas del país atacarán las causas profundas del auge delictivo, reducirán en forma significativa la base social que haya podido generar la criminalidad y restablecerán la confianza de los individuos en el colectivo. Ello con los programas de desarrollo y de bienestar sectoriales, regionales y coyunturales.

Abundando en que el gobierno federal tiene como prioridad fortalecer el sector social de la economía, cooperativas, talleres familiares, microempresas, en la producción agropecuaria, la industria, el comercio y los servicios, y auspiciar su surgimiento en los ramos de la energía y las telecomunicaciones.

## **3. Pleno respeto y promoción de los Derechos Humanos**

En este punto señala el Ejecutivo que plantearán realizar modificaciones legales para tipificar como delitos los incumplimientos graves de las recomendaciones de las comisiones Nacional y estatales de Derechos Humanos y garantizar la plena independencia de las segundas con respecto a las autoridades estatales; y que se



DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA POR EL QUE SE APRUEBA EL DECRETO QUE APRUEBA LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA.

incorporará el conocimiento de los derechos humanos en los procesos de formación de personal para las corporaciones policiales y militares, y se difundirá además la cultura de Derechos Humanos, tanto en los planes oficiales de estudio como en los instrumentos publicitarios a disposición de las distintas instancias de gobierno.

#### **4. Regeneración ética de la sociedad**

Se afirma en el documento que la regeneración ética es la intención ejemplificante de un ejercicio de gobierno austero, honesto, transparente, incluyente, respetuoso de las libertades, apegado a derecho, sensible a las necesidades de los más débiles y vulnerables, y pendiente en todo momento del interés superior; y que en el ámbito de la seguridad pública y el combate a la delincuencia organizada, la regeneración ética se traducirá en la opción preponderante por los métodos pacíficos y la confianza previa en el buen comportamiento de la gran mayoría de las personas.

#### **5. Reformular el combate a las drogas**

El Ejecutivo establece que el modelo prohibicionista criminaliza de manera inevitable a los consumidores, en la medida en que los empuja a la marginalidad social, los deja a merced de los vendedores. La alternativa es que el Estado renuncie a la pretensión de combatir las adicciones mediante la persecución de las sustancias que las generan y se dedique, en una primera instancia, a mantener bajo control las de quienes ya las padecen mediante un seguimiento clínico y el suministro de dosis con prescripción para, en un segundo paso, ofrecerles tratamientos de desintoxicación personalizados.

Abunda el Ejecutivo que debe plantearse la idea de levantar la prohibición de algunas de ellas que actualmente son ilícitas y tiene implicaciones internacionales insoslayables, pues las únicas posibilidades reales de reducir los niveles de consumo de drogas residen en reorientar de manera negociada y bilateral los recursos actualmente destinados a combatir su trasiego y aplicarlos en programas –masivos, pero personalizados– de reinserción y desintoxicación.

#### **6. Empezar la construcción de la paz**

Se señala en el documento que se somete a aprobación, que se promoverá la adopción de modelos de justicia transicional, la cultura de paz y la recuperación de la confianza en la autoridad, pues se pretende que sean vistos como elementos



DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA POR EL QUE SE APRUEBA EL DECRETO QUE APRUEBA LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA.

consustanciales a la estrategia de seguridad; se enfatiza al respecto que, perdonar no significa renunciar a la justicia, sino a la venganza privada.

El Ejecutivo considera en el documento que presenta que, ante la imposibilidad de derrotar las diversas expresiones delictivas por medios exclusiva o preponderantemente policiales y militares, resulta imperativo hacer un alto para considerar y adoptar modelos de justicia transicional que garanticen los derechos de las víctimas, esto es, de leyes especiales para poner fin a las confrontaciones armadas y posibilitar el desarme y la entrega de los infractores, garantizando asimismo sus derechos y ofreciéndoles reducciones de penas e incluso amnistías condicionadas al perdón de personas y colectividades que hayan sido afectadas, y proponiéndoles un cambio de vida.

**Procesos de desmovilización, desarme y reinserción:** se pregunta el Ejecutivo ¿Qué ofrecer a los delincuentes para que dejen de delinquir? En primer lugar, un aumento en la esperanza de vida; en segundo lugar, la posibilidad de llevar una vida tranquila y sin sobresaltos; en tercero, la posibilidad de que encabecen negocios legales y regulares: en cuarto, alcanzar la respetabilidad social.

En este sentido, se plantea la **creación de El Consejo de Construcción de la Paz**; como una instancia de vinculación y articulación entre todas las instituciones y actores de México y del extranjero que trabajen por la paz; Este Consejo difundirá en escuelas y medios de información mensajes y materiales que expresen que la paz es posible y que es moral, social, política y económicamente superior y preferible a la violencia. El Consejo se integrará, por invitación presidencial, con seis personas, tres en representación de instituciones públicas y otras tres en representación de la sociedad.

## **7. Recuperación y dignificación de los Centros Penitenciarios**

Señala la estrategia que, es necesario recuperar el control de los penales de las mafias, combatir la corrupción de las autoridades carcelarias, establecer un régimen de respeto a los derechos de los internos, implementar mecanismos de supervisión externa, separar a los imputados de los sentenciados, garantizar que la cárcel no sea un doble castigo para las mujeres y dignificar las condiciones de alojamiento, salud y alimentación de los reclusos.



DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA POR EL QUE SE APRUEBA EL DECRETO QUE APRUEBA LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA.

## 8. Seguridad pública, seguridad nacional y paz

Considera el Ejecutivo que la visión de la Seguridad Nacional implica la gestión del bienestar colectivo, el pleno ejercicio de las libertades cívicas y el establecimiento de las condiciones de justicia, paz y seguridad, que propicien la prosperidad y el desarrollo sostenible para la nación. Por tal motivo, el Gobierno de México debe fortalecer sus capacidades institucionales a efecto de alcanzar los objetivos estratégicos siguientes:

- Coordinar la ejecución del Programa para la Seguridad Nacional del Gobierno de México.
- Establecer un Sistema Nacional de Inteligencia que genere productos estratégicos.
- Actualizar el catálogo y clasificación de Instalaciones Estratégicas.
- Fortalecer y mantener la Seguridad Interior del país y garantizar la defensa exterior de México.
- Promover el concepto de cultura de Seguridad Nacional postulado por el Gobierno de México.
- Mejorar las capacidades tecnológicas de investigación científica en los ámbitos de seguridad pública, seguridad interior, generación de inteligencia estratégica y procuración de justicia.
- Construir las bases para la creación de un Documento Único de Identificación Nacional biometrizado.

En este sentido se establece;

### a) Repensar la Seguridad Nacional y reorientar a las Fuerzas Armadas.

Señala que, dada la descomposición y la ineficacia de las corporaciones policiales de los tres niveles de gobierno, resultaría desastroso relevar a las Fuerzas Armadas de su encomienda actual en materia de seguridad pública.

Estas circunstancias llevan a proponer que, sin abandonar sus misiones constitucionales de velar por la seguridad nacional y la integridad territorial del país –incluidos su espacio aéreo y el mar patrimonial–, la preservación de la soberanía nacional y la asistencia a la población en casos de desastre, nuestras Fuerzas Armadas participen en la construcción de la paz por medio



DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA POR EL QUE SE APRUEBA EL DECRETO QUE APRUEBA LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA.

de un papel protagónico en la formación, estructuración y capacitación de la Guardia Nacional.

#### **b) Creación de la Guardia Nacional**

Se propone conformar la Guardia Nacional como instrumento primordial del Ejecutivo Federal en la prevención del delito, la preservación de la seguridad pública, la recuperación de la paz y el combate a la delincuencia en todo el país.

Se trata de una institución policial, lo que implica que realizará tareas de prevención e investigación de los delitos, así como labores de Primer Respondiente ante hechos delictivos. Esto quiere decir también que tendrá un enfoque de proximidad con la ciudadanía y comunicación con la comunidad.

#### **El Mando superior será Civil**

La Guardia Civil se encontrará adscrita a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, quien presidirá el órgano de mando estratégico y táctico, el cual consistirá en una Junta de Jefes de Estado Mayor compuesta por integrantes de la dependencia y de los ramos de Seguridad, Defensa Nacional y Marina.

Se propone como una institución de carácter mixto o intermedio, esto quiere decir que, si bien será un órgano con mando civil, sus integrantes tendrán entrenamiento, jerarquía y estructura militar. Se actuará con pleno respeto a la soberanía de las entidades federativas y los municipios.

La Guardia Nacional será una institución de carácter permanente, de tal forma que sirva no solo al gobierno actual, sino que sea un legado para la nación, así como un referente a nivel internacional.

Se garantizarán las condiciones de estabilidad y bienestar de sus miembros; los servicios, ascensos y prestaciones de la Guardia Nacional tendrán que ser homologados a los que se aplican en el ámbito de la Fuerza Armada permanente.



DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA POR EL QUE SE APRUEBA EL DECRETO QUE APRUEBA LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA.

### **c) Coordinaciones Nacional, Estatales y Regionales para la Construcción de Paz y Seguridad.**

La Estrategia Nacional de Seguridad Pública contempla garantizar la coordinación entre las instituciones federales y las estatales, y que las 266 regiones distribuidas en cada una de las 32 entidades federativas actúen también de manera coordinada e informada.

**El documento presentado por el Presidente de la República plantea las siguientes: ESTRATEGIAS ESPECÍFICAS.**

#### **A) Nuevo Modelo Policial**

Se desarrollará un Modelo Nacional de Policía que considere y articule los esfuerzos y aportaciones de los tres órdenes de gobierno y tome en cuenta las condiciones, contextos y necesidades locales.

Esta institución permitirá contar con un sistema de capacitación y educación continua, cuyo objetivo será especializar y profesionalizar a los cuerpos de seguridad.

#### **B) Prevención del Delito**

Implicará que las acciones de prevención: por un lado **(a)** apoyen la desarticulación de los entramados delictivos y **(b)** contribuyan a interrumpir los fenómenos de violencia interpersonal que más afectan a las comunidades como son la violencia en pareja, la violencia en el hogar, la o violencia en el ámbito escolar; **(c)** Ayude a facilitar el acceso de las personas a salud, educación, trabajo y vivienda, entre otros satisfactores; **(d)** promueva la cultura de la legalidad y la ética pública, así como la movilización de la comunidad en torno a la solución pacífica de sus conflictos y problemas de inseguridad y; **(e)** permita sentar las bases para la reconciliación entre la sociedad y las instituciones encargadas de brindar seguridad y procurar e impartir justicia.

Para lograr lo anterior, el gobierno de México a través de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana enfocará sus esfuerzos en las siguientes acciones:



DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA POR EL QUE SE APRUEBA EL DECRETO QUE APRUEBA LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA.

**Desarrollo Alternativo:** Crear de la mano de las dependencias encargadas de la política económica y social, alternativas económicas sostenibles para los hogares y comunidades que dependen del ingreso provisto por actividades ilícitas.

**Prevención Especial de la Violencia y el Delito:** se trabajará en disuadir a los autores de conductas delictivas de su reincidencia mediante intervenciones restaurativas, orientadas a su protección.

**Disuasión Focalizada:** se diseñarán e implementarán estrategias que permitan (i) identificar dónde y quiénes se dedican a una actividad ilícita; (ii) comunicarles con claridad las consecuencias de participar (iii) movilizar a la comunidad para generar conciencia sobre los daños que generan de forma que la propia comunidad pueda orientarlos para que modifiquen su comportamiento de forma positiva y (iv) ofrecer apoyo integral a quienes deseen abandonar la actividad delictiva.

**Cumplimiento Regulatorio:** las dependencias o instancias que por su objeto social o atribuciones legales puedan estar en riesgo de ser utilizadas o infiltradas por la delincuencia para llevar a cabo actividades ilícitas se apeguen a los estándares de operación y cumplimiento legal más altos a nivel nacional e internacional.

**Justicia Procesal, Proximidad y Atención a Víctimas:** la política de prevención tendrá como prioridades: (a) establecer lazos de colaboración con todas las dependencias relevantes del Gobierno de México, (b) coordinarse en todo momento con las autoridades estatales y municipales y (c) estrechar sus vínculos con la comunidad internacional, el sector privado y, de manera muy importante, con la sociedad civil organizada y no organizada.

### **C). Estrategias focalizadas en las regiones y participación ciudadana:**

Se desarrollarán estrategias focalizadas según la naturaleza de los problemas locales y regionales. Se convocará a las asociaciones civiles y organismos ciudadanos a sumar su esfuerzo y experiencia para garantizar resultados óptimos. Habrá apertura a la observancia y participación de organismos de la sociedad civil y de defensa de derechos humanos nacionales e internacionales.



DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA POR EL QUE SE APRUEBA EL DECRETO QUE APRUEBA LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA.

#### **D). Nuevos criterios de distribución de los recursos federales en materia de seguridad:**

Los criterios de distribución de los recursos federales se basan en las siguientes prioridades acordadas con la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) y aprobadas por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, se destinan a;

1. Profesionalización, certificación y capacitación de policías estatales, municipales, custodios y ministeriales con énfasis en sistema de justicia penal acusatorio, derechos humanos y perspectiva de género.
2. Equipamiento Policial y de Instituciones (Unidades Especializadas en Combate al Secuestro, Cibernética, Búsqueda de Personas y Sistema de Justicia Penal).
3. Fortalecimiento y/o creación de las Unidades de Inteligencia Financiera en las entidades federativas.
  1. Construcción, mejora y equipamiento de los Servicios Médicos Forenses.
  2. Fortalecimiento del Sistema Penitenciario Nacional y de ejecución de medidas para adolescentes.
  3. Interconexión tecnológica eficaz de todos los sistemas de información federal, estatal y municipal.
1. Actualización y fortalecimiento de la Red Nacional de Radiocomunicación.
1. Fortalecimiento tecnológico del Registro Vehicular (REPUVE).
2. Fortalecimiento de los sistemas de video vigilancia y geolocalización.
3. Impulso Modelo Nacional de Policía, Prevención del delito y percepciones extraordinarias.

#### **E). Estrategia de Combate al Mercado Ilícito de Hidrocarburos.**

Se señala en el documento presentado que, en este sentido las acciones gubernamentales se encauzarán a través de la prevención general y especial del delito, por lo que se están impulsando una serie de programas sociales que permitan inhibir las condiciones criminogénicas que favorecen la aparición de conductas antisociales asociadas al robo y venta ilícita de hidrocarburos.

Abundando que para tener una respuesta integral al problema se ha determinado que adicionalmente a los esfuerzos de Secretaría de la Defensa encaminados a



DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA POR EL QUE SE APRUEBA EL DECRETO QUE APRUEBA LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA.

garantizar la seguridad de PEMEX, se sumen todas las capacidades institucionales del Estado Mexicano a través de la función policial que desarrollan diversas instituciones, tanto en el plano de producción de inteligencia direccionada a auxiliar al Ministerio Público Federal, como en el ejercicio de las facultades preventivas, investigativas e inspectoras que cada institución pueda desarrollar.

Para lo anterior se plantean tres diferentes etapas:

**1. En una primera etapa:**

- a) Solventar las necesidades de productos de inteligencia que permita prevenir robos de combustible, o sabotajes a las instalaciones de PEMEX.
- b) Dar seguimiento y auxiliar a la Fiscalía General de la República con información táctica en todas las detenciones que se realicen en flagrancia, a efecto de apoyar en la judicialización de detenidos y en el aseguramiento de inmuebles, vehículos o instrumentos del delito.
- c) Identificar con *modus operandi* todos los eventos de robo de combustible en el país, vía mecanismos de inteligencia transversales aprovechando todas las capacidades institucionales.

**2. En una segunda etapa:**

- a) Identificar el número de investigaciones en curso a efecto de establecer las redes de vínculos que establezcan la identificación de los líderes de las organizaciones delictivas, sus operadores regionales, testaferros, bienes y recursos, así como quienes les brindan protección desde su calidad de servidores públicos.
- b) De dichas redes de vínculos se deberán determinar cuántos objetivos cuentan con mandamientos judiciales en su contra o investigaciones en curso y respecto de los que no existan aquellas, proporcionar información que sirvan como datos de prueba para iniciar las investigaciones correspondientes o integrar debidamente las ya existentes para el ejercicio de la acción penal en su contra.
- c) Determinar los objetivos prioritarios y los blancos de oportunidad a consignar con pedimento de orden de aprehensión, las cuentas bancarias que deban ser intervenidas, los bienes inmuebles que deban ser cateados y asegurados, las estaciones de servicio que deban ser inspeccionadas e identificar a los



DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA POR EL QUE SE APRUEBA EL DECRETO QUE APRUEBA LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA.

líderes sociales regionales que se encuentren relacionados en la comisión de tales delitos.

- d) Dar seguimiento procesal a las judicializaciones que resulten procedentes.
- e) Establecer un programa de cumplimiento de órdenes de aprehensión por delitos relacionados con el robo de combustible.

### **3. En una tercera etapa:**

Evaluar resultados a través de:

1. La capacidad de respuesta institucional derivada tanto del número de ataques a ductos, como las posibles pérdidas que pudieran presentarse por robo de combustible.
2. Número de investigaciones iniciadas.
3. Número de órdenes de aprehensión obtenidas.
4. Número de órdenes de aprehensión cumplidas.
5. Número de personas detenidas y procesadas.
6. Número de bienes asegurados y monto de los mismos.
7. Número de cuentas y empresas aseguradas y monto de las mismas.
8. Número de sentencias condenatorias obtenidas.

**F). Estrategia de combate al uso de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (lavado de dinero o lavado de activos), defraudación fiscal y finanzas de la delincuencia organizada, así como el papel de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) en el abatimiento de éstos delitos.**

Mediante el uso de la inteligencia financiera, se combatirá al crimen organizado como un sistema económico, es decir, en su fortaleza económica.

**La UIF dentro del marco legal vigente y para combatir los delitos que ya se han mencionado, realizará las actividades siguientes:**

1. Elaboración y diseminación de tipologías en donde se muestren los métodos que utilizan las redes de la delincuencia organizada para ingresar al sistema financiero recursos de procedencia ilícita, así como sus delitos predicados.
2. Integrar, evaluar y vincular datos para prevenir y combatir el delito de utilización de recursos de procedencia ilícita.



DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA POR EL QUE SE APRUEBA EL DECRETO QUE APRUEBA LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA.

3. Especialización en las técnicas de investigación para la identificación pronta y expedita de operaciones con recursos de procedencia ilícita.
4. Generar productos de inteligencia para el combate y la afectación a la economía de la delincuencia, a través de los reportes de inteligencia que se generen.
5. Contar con bases de información y de datos estructurados que permitan respuestas eficaces en el combate al Lavado de Dinero.
6. Homologación de criterios y plataformas de tecnologías de la información y comunicación para integrar y diseminar productos de inteligencia patrimonial, fiscal y económica.
7. Agregar un componente económico y patrimonial a las tareas actuales de investigación, bajo un enfoque de creación de inteligencia patrimonial económica a nivel local, con recursos de fondos FASP.
8. Prever tendencias delictivas con base en los activos de los delincuentes y los sujetos relacionados con los mismos.
9. Potenciar la coordinación institucional en materia de estadística y combate a la delincuencia, relacionada con la investigación, procesos y condenas por la utilización de recursos de procedencia ilícita, ello para la debida toma de decisiones.
10. Generar datos estadísticos y mapas patrimoniales que identifiquen factores de riesgo, así como patrones inusuales en materia fiscal.
11. Identificar y bloquear los activos de los imputados relacionados con la delincuencia organizada.
12. Incrementar el número de denuncias que presenta la UIF ante la Fiscalía General de la República de los hechos que tenga conocimiento relacionados con la utilización de recursos de procedencia ilícita, así como con vistas entre la Procuraduría Fiscal de la Federación por casos de defraudación fiscal y Secretaría de la Función Pública por temas de responsabilidades administrativas.
13. Congelar o bloquear las cuentas vinculadas a delitos en donde se presuma la utilización de recursos de procedencia ilícita, financiamiento al terrorismo o la proliferación de armas de destrucción masiva, así como sus delitos predicados.
14. Suscribir y celebrar actos jurídicos necesarios para un eficaz ejercicio de las funciones de la UIF.



DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA POR EL QUE SE APRUEBA EL DECRETO QUE APRUEBA LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA.

15. Implementar en la Guardia Nacional una Unidad Policial Especializada en la Investigación de Lavado de Dinero denominada Guardia Financiera, que debe estar adscrita a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.
16. Coadyuvar en la creación de una Unidad de Investigación y Litigación especializada en lavado de dinero y robo de hidrocarburos en la Fiscalía General de la República.
17. Coordinación con instancias de procuración e impartición de justicia con la finalidad de obtener mejores resultados en la judicialización de los asuntos.
18. Coordinación con instancias internacionales para la prevención y combate de operaciones con recursos de procedencia ilícita.
19. Intercambio de información con agencias internacionales para prevenir y combatir las operaciones con recursos de procedencia ilícita.
20. Proporcionar asesoría técnica y de gestión a las entidades federativas en materia de operaciones con recursos de procedencia ilícita.
21. Implementación de programas de capacitación a los diversos sectores del sistema financiero y de actividades vulnerables para lograr una mejor identificación de conductas delictivas por lavado de dinero.

**G). Estrategia para agilizar los procedimientos de extinción de dominio y utilización social de los bienes confiscados a la delincuencia**

Se establece que generarán los acuerdos correspondientes con la Fiscalía General de la República para que los Agentes del Ministerio Público de la Federación agilicen los procedimientos de abandono ante las instancias judiciales y se agilice su destino.

Se señala que adicionalmente a la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, se propondrán reformas a la Ley de Instituciones de Crédito, a la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público y su Reglamento; así como al Código Nacional de Procedimientos Penales.

**H). Estrategia para combatir el robo a autotransporte y pasajeros en carreteras**

Al respecto se establece en la estrategia presentada que llevarán a cabo las siguientes acciones:



DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA POR EL QUE SE APRUEBA EL DECRETO QUE APRUEBA LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA.

- Operaciones específicas de revisión y supervisión del transporte en rutas identificadas con mayor Incidencia Delictiva.
- Vinculación con centros de distribución, centrales de carga, cámaras del transporte y organismos del sector privado para intercambio de información sobre incidencias y eventos en carreteras.
- Establecer filtros de revisión y arcos en centrales de autobuses.
- Revisar las afectaciones de tramos carreteros y blindar los accesos a las autopistas.
- Uso de arcos gamma para la detección de armas y drogas.
- Acceso a las cámaras de videovigilancia para detectar vehículos sospechosos o dedicados a actividades delictivas.

#### **I) Estrategia para abatir el tráfico de armas**

La estrategia que se presenta propone combatir mediante una estrategia interinstitucional la entrada ilegal de armas de fuego en nuestro país y establecer mayores controles y seguimiento a las licencias colectivas de armas de fuego.

Se señala en la estrategia que pondrán en marcha mecanismos para mejorar el control y registro de armas aseguradas y se reactivarán los grupos interinstitucionales, para ello es imperante homologar sueldos, capacitación, reconocimiento y equipamiento de nuestras policías.

### **III.- CONSIDERACIONES**

1.- Que esta Comisión de Seguridad Pública resulta competente para dictaminar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública presentada por el Presidente de la República, ante este Senado de la República, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 94 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 239 numeral 3, 240 numeral 1, 241, 242, 243 y demás aplicables del Reglamento del Senado de la República.

Que, en consecuencia, se procedió a realizar el análisis legal, sobre las facultades que se vinculan con el tema de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, por lo cual se consideró que la finalidad de ésta encuentra sustento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 21, artículo 69, párrafo



DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA POR EL QUE SE APRUEBA EL DECRETO QUE APRUEBA LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA.

tercero, para los efectos de lo dispuesto en el artículo 76 fracción XI, y Décimo Segundo transitorio de las reformas correspondientes al año de 2014.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 21, que se ha utilizado de manera reiterada para emitir los dictámenes de la Comisión, por su vinculación directa con la seguridad pública, señala claramente que:

**La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.**

2.- En este mismo sentido, la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala:

**Artículo 69.- En la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el Presidente de la República presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.**

....

**En el primer año de su mandato, en la apertura del segundo periodo de sesiones ordinarias del Congreso, el Presidente de la República presentará ante la Cámara de Senadores, para su aprobación, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública e informará anualmente sobre el estado que guarde.”**

**Artículo 76.** Son facultades exclusivas del Senado:



DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA POR EL QUE SE APRUEBA EL DECRETO QUE APRUEBA LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA.

- XI. Aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública en el plazo que disponga la ley. En caso de que el Senado no se pronuncie en dicho plazo, ésta se entenderá aprobada;

**DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral.” (10 de febrero 2014)**

#### TRANSITORIOS

**DÉCIMO SEGUNDO.** - Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los **artículos 69, párrafo tercero**; 74, fracciones III y VII; 76, fracciones II y XI; 89, fracción II, párrafos segundo y tercero, y fracción XVII, entrarán en vigor el 1o. de diciembre de 2018.

3.- De la investigación que llevó a cabo esta Comisión Dictaminadora para su análisis, encontró que el documento que contiene la Estrategia Nacional de Seguridad Pública fue presentado por el Presidente de la República al Senado de la República, el día 1 de febrero de 2019, durante la apertura del segundo periodo del primer año legislativo, en estricto cumplimiento a lo establecido en el artículo 69, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos.

Que, en ese mismo día la Mesa Directiva del Senado de la República acordó turnarla a la Comisión de Seguridad Pública y que dicha Comisión la recibió el propio día 1 de febrero de 2019.

4.-Esta Comisión Dictaminadora procedió al análisis del contenido del documento de mérito, haciendo un resumen no textual del mismo y solo con el fin de ilustrar de manera general sobre el mismo, el cual se presenta en el apartado anterior, referente al **Contenido**.

Que, en el contenido del documento se establece un diagnostico general de la situación que se guarda el país en el ámbito de la seguridad pública, así como la estrategia con la que se propone enfrentar la misma.



DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA POR EL QUE SE APRUEBA EL DECRETO QUE APRUEBA LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA.

5.- Que, esta Comisión Dictaminadora coincide con el diagnóstico que se presenta, del que se desprende que el país se encuentra en una situación de emergencia ante los altos índices de inseguridad que se manifiestan en el país y el fortalecimiento de los grupos del crimen organizado; coincide también con el Gobierno de la República que considera que no es posible hacerles frente con las estrategias del pasado reciente que demostraron su ineficacia, por lo que el Ejecutivo propone enfoques institucionales y estratégicos novedosos.

6.- Esta Comisión Dictaminadora coincide también en que este esfuerzo, para que los mexicanos puedan acceder a estadios superiores de paz, seguridad y tranquilidad es un esfuerzo de todos, autoridad y sociedad en sus diversas formas de organización; que todos debemos de participar desde nuestro ámbito de competencia como autoridad, o de nuestra responsabilidad como sociedad organizada o en lo individual.

7.- Coincide así mismo esta Comisión Dictaminadora con la Estrategia que se dictamina en su consideración, de que la materia de la Seguridad Pública requiere de un enfoque multifactorial y que en todo caso se debe de enfocar a las causas, para poder evitar se den los efectos nocivos para la sociedad en su conjunto.

8.- Considera esta Comisión Dictaminadora, que es acertada la reingeniería institucional de las instituciones encargada de la seguridad pública en los tres órdenes de gobierno y la necesaria coordinación entre dichas instituciones, con pleno respeto a la soberanía de los gobiernos locales y del estricto apego a los derechos humanos.

9.- En congruencia con al punto anterior, esta Comisión Dictaminadora considera que es acertado el planteamiento de la Estrategia, que propone contar con una instancia de carácter nacional que con base en la formación policial, el desarrollo, el sentido de pertenencia, la disciplina militar y las capacidades de recursos de las diversas instituciones, haga frente a esta situación de emergencia y a la vez caminar paralelamente en el fortalecimiento de las capacidades de los entes encargados de la seguridad pública en los gobiernos locales.



DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA POR EL QUE SE APRUEBA EL DECRETO QUE APRUEBA LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA.

10.- Considera esta Comisión Dictaminadora que es acertado que la Estrategia Nacional de Seguridad Pública se vincule con la seguridad interior y con la seguridad nacional a fin de preservar el Estado Mexicano de cualquier riesgo de carácter interior y exterior.

11.- Esta Comisión Dictaminadora considera que el documento que contiene la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, Presentado por el Presidente de la República, como todo documento de carácter humano, es perfectible, por lo que es susceptible de ajustes futuros, ya que como producto social es dinámico, porque la sociedad lo es, por lo que es de esperarse algunos ajustes derivados de las experiencias en su implementación. De conformidad con lo anterior, esta Comisión de Seguridad Pública, dentro de este proceso de permanente perfeccionamiento hará llegar de inmediato, a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana del Gobierno Federal la información que le sea proporcionada por instituciones públicas o privadas, así como por la sociedad organizada o en lo individual.

12.- De conformidad con lo anterior, en fecha 21 de marzo de 2019, en el marco de Parlamento Abierto, esta Comisión Dictaminadora llevó a cabo audiencia pública con la participación de organizaciones de la sociedad civil y expertos en materia de Seguridad Pública, en que se debatió en torno a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública presentada por el Presidente de la República para aprobación de este Senado de la República. En este sentido, esta Comisión de Seguridad Pública considera la conveniencia de anexar al presente dictamen las participaciones que por escrito presentaron algunos de los participantes; además, se hará llegar la versión estenográfica de la audiencia pública antes mencionada.

De igual forma, esta comisión considera la conveniencia de hacer llegar a la Secretaria de Seguridad y Protección Ciudadana, el material diverso que se ha recabado en este proceso de análisis, como lo son las opiniones y recomendaciones formuladas por los ciudadanos a través del Micrositio de la Comisión, mismo que se consideró la pertinencia de que permanezca abierto de forma permanente y hacer llegar periódicamente a dicha Secretaría la información presentada, a fin de contar con un medio de retroalimentación en la aplicación de dicha Estrategia Nacional de Seguridad Pública, dentro de este proceso de permanente perfeccionamiento.



DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA POR EL QUE SE APRUEBA EL DECRETO QUE APRUEBA LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA.

13.- Esta Comisión Dictaminadora observó que la Gaceta del Senado correspondiente al día 14 de marzo de 2019 daba cuenta, de que en fecha 14 de marzo de 2019 se recibió en este Senado de la República, Oficio. No. DGPL 64-II-S-696, relativo al expediente. No. 2066, suscrito por la Diputada Federal Ma. Sara Rocha Medina, Secretaria de la Mesa Directiva, de la LXIV Legislatura de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en los términos siguientes

*“Secretarios de la*

*H. Cámara de Senadores*

*P r e s e n t e s.*

*Tengo el honor de remitir a ustedes para sus efectos constitucionales el expediente con el Proyecto de Declaratoria que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, de conformidad con la certificación del cómputo de la totalidad de las Honorables Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México, aprobado en esta fecha por la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión.” Y que*

*“La Mesa Directiva dio cuenta con las aprobaciones en sentido positivo de los congresos estatales de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila de Zaragoza, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Vera cruz, Yucatán y Zacatecas.*

*Así mismo de la aprobación de la legislatura de la Ciudad de México.*

*Se realizó la declaratoria correspondiente. Se remitió al Ejecutivo Federal.”*

14.- En fecha 26 de marzo de 2019 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional. Conforme a lo anterior, esta Comisión Dictaminadora, tomando en cuenta que se modifican diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la Guardia Nacional, considera la conveniencia de solicitar respetuosamente al Gobierno de la República llevar a cabo las



DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA POR EL QUE SE APRUEBA EL DECRETO QUE APRUEBA LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA.

adecuaciones correspondientes a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública que se dictamina, atendiendo el sentido de dichas reformas constitucionales.

Por todo lo anteriormente expresado, el Pleno del Senado de la República emite el siguiente:

### DECRETO

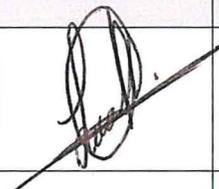
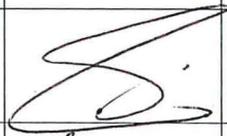
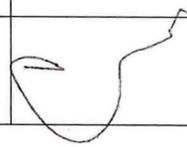
**ÚNICO.** - En cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 76, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Senado de la República aprueba la Estrategia Nacional de Seguridad Pública presentada por el Presidente de la República, en términos del artículo 69, párrafo tercero, de la misma.

Dado en el Senado de la República del Honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a los 9 días del mes de marzo de 2019.



DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA POR EL QUE SE APRUEBA EL DECRETO QUE APRUEBA LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA.

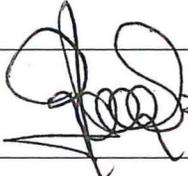
Suscriben este Acuerdo las y los integrantes de la Comisión de Seguridad Pública de la LXIV Legislatura de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión:

SENADORES	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
Sen. Jesús Lucía Trasviña Waldenrath.			
<b>PRESIDENTA</b>			
Sen. Ismael García Cabeza de Vaca.			
<b>SECRETARIO</b>			
Sen. Verónica Martínez García.			
<b>SECRETARIA</b>			
Sen. Nestora Salgado García.			
<b>INTEGRANTE</b>			
Sen. Higinio Martínez Miranda			
<b>INTEGRANTE</b>			
Sen. Radamés Salazar Solorio.			
<b>INTEGRANTE</b>			
Sen. Arturo Bours Griffith			
<b>INTEGRANTE</b>			
Sen. Claudia Edith Anaya Mota			
<b>INTEGRANTE</b>			



DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA POR EL QUE SE APRUEBA EL DECRETO QUE APRUEBA LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA.

Suscriben este Acuerdo las y los integrantes de la Comisión de Seguridad Pública de la LXIV Legislatura de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión:

SENADORES	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
Sen. José Alejandro Peña Villa <b>INTEGRANTE</b>			
Sen. Raúl Paz Alonzo. <b>INTEGRANTE</b>			
Sen. Josefina Vázquez Mota <b>INTEGRANTE</b>			
Sen. Pedro Miguel Haces Barba <b>INTEGRANTE</b>			
Sen. Dante Alfonso Delgado Rannauro <b>INTEGRANTE</b>			
Sen. Miguel Ángel Mancera Espinosa <b>INTEGRANTE</b>			
Sen. Alejandra del Carmen León Gastélum <b>INTEGRANTE</b>			
Sen. Verónica Noemí Camino Farjat <b>INTEGRANTE</b>			
Sen. Primo Dothé Mata <b>INTEGRANTE</b>			



**GOBIERNO DE  
MÉXICO**



**ESTRATEGIA NACIONAL  
DE SEGURIDAD PÚBLICA**

---

## ÍNDICE

<b>MARCO JURÍDICO .....</b>	<b>1</b>
<b>DIAGNÓSTICO .....</b>	<b>5</b>
<b>OBJETIVOS DE LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA .....</b>	<b>14</b>
1. Erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia .....	14
2. Garantizar empleo, educación, salud y bienestar.....	17
3. Pleno respeto y promoción de los Derechos Humanos.....	18
4. Regeneración ética de la sociedad.....	20
5. Reformular el combate a las drogas .....	22
6. Empezar la construcción de la paz.....	25
7. Recuperación y dignificación de los Centros Penitenciarios .....	32
8. Seguridad pública, seguridad nacional y paz .....	33
<b>ESTRATEGIAS ESPECÍFICAS.....</b>	<b>50</b>
A). Nuevo Modelo Policial .....	50
B). Prevención del Delito .....	53
C). Estrategias focalizadas en las regiones y participación ciudadana.....	58
D). Nuevos criterios de distribución de los recursos federales en materia de seguridad .....	59
E). Estrategia de Combate al Mercado Ilícito de Hidrocarburos .....	66
F). Estrategia de combate al uso de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (mejor conocido como lavado de dinero o lavado de activos), defraudación fiscal y finanzas de la delincuencia organizada, así como el papel de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) en el abatimiento de éstos delitos.....	71
G). Estrategia para agilizar los procedimientos de extinción de dominio y utilización social de los bienes confiscados a la delincuencia.....	75
H). Estrategia para combatir el Robo a autotransporte y pasajeros en carreteras .....	77
I). Estrategia para abatir el tráfico de armas .....	78

## MARCO JURÍDICO

De conformidad con el tercer párrafo del artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se presenta la Estrategia Nacional de Seguridad Pública para los efectos conducentes, de la cual se informará anualmente sobre el estado que guarde.

En nuestro máximo ordenamiento jurídico se establece en el artículo 21 que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva.

Asimismo, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, reglamentaria del artículo 21 Constitucional, establece que la Seguridad Pública tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos. Ésta comprende la prevención de los delitos, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del sentenciado.

Por otra parte, el Poder Ejecutivo tiene la facultad de formular y ejecutar políticas, programas y acciones tendientes a garantizar la seguridad pública de la Nación y la de sus habitantes con el objeto de mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, y el mantenimiento del orden constitucional.

Aunado a ello, el 10 de febrero de 2014, se realizó una reforma integral a la Constitución Política, que busca, entre otras cosas, fortalecer aspectos como la planeación estratégica a mediano y largo plazos para el desarrollo nacional, el sistema de contrapesos y la coordinación institucional entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, la rendición de cuentas, la procuración de justicia, la autonomía del Ministerio Público, así como restaurar las reglas electorales para fortalecer la democracia del Estado Mexicano. El proceso legislativo de la reforma mencionada, parte de la idea de que la planeación es uno de los elementos fundamentales del Estado de Derecho, ya que permite identificar problemas y proponer soluciones, al mismo tiempo que se ordenan prioridades.

Esta reforma busca también propiciar la integración de un gobierno que trabaje para la salvaguarda de los intereses de la Nación en su conjunto, y que permita tanto al Legislativo como al Ejecutivo cooperar en el ámbito de sus atribuciones, sin vulnerar el principio de división de poderes, promoviendo una mayor gobernabilidad y transparencia. De esta forma se faculta al poder Legislativo, para darle seguimiento y evaluar el cumplimiento de los programas y planes que elabore el Poder Ejecutivo.

Así pues, con la reforma se intentan plasmar canales adecuados de correspondencia entre los dos poderes indicados, para que exista un balance de facultades y responsabilidades, y obligue a que de manera conjunta trabajen por el bien común, generando una nueva etapa de

estabilidad prolongada, con programas y planes realmente eficaces y eficientes.

Por lo anterior, parte de la reforma indicada se reflejó en adiciones a los artículos 69 y 76 constitucionales, que incorpora como una obligación del Presidente de la República el presentar ante la Cámara de Senadores, para su aprobación, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, lo que además fortalece el Pacto Federal.

Es de resaltar que, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública se presenta en un claro marco de transparencia y publicidad, pues al ser la sociedad quien de manera directa resulta afectada o beneficiada, se le da la oportunidad de conocer los aspectos que se atacarán y la manera en la que se encauzarán las soluciones propuestas. No debe perderse de vista que como Gobierno se tiene la obligación de responder las demandas ciudadanas a través de políticas públicas que se puedan llevar a cabo mediante acciones que aseguren que la sociedad disfrute del respeto a sus derechos y que cuente con mejores condiciones de vida.

Para cumplir ese objetivo, es prioritario poner en práctica una estrategia integral que permita, en un marco de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, atacar el origen estructural de la delincuencia, el crimen organizado, la violencia y en general todos los aspectos que puedan poner en riesgo la seguridad pública.

## ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA



Actualmente, no basta con identificar la problemática de seguridad, sino que se requiere plantear una Estrategia Nacional de Seguridad Pública que devuelva a la sociedad la paz y tranquilidad a la que tiene derecho, lo que incluso, ha permeado en la redistribución de competencias, conforme a los establecido en el *DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2018, en virtud de que se da vida jurídica a una autoridad especializada en la materia, capaz de plantear propuestas para resolver los temas en materia de seguridad, surgiendo así la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, a la cual se le transfirieron la totalidad de las atribuciones que estaban asignadas a la Secretaría de Gobernación en materia de seguridad pública y seguridad nacional, sin que eso signifique que dejen de trabajar de manera coordinada en beneficio de la sociedad.

Atento a lo expuesto, estas acciones que se plantean en la presente Estrategia, deberán ir alineadas a las diversas disposiciones que se vinculan con la Seguridad Pública, Seguridad Nacional, Derechos Humanos, Protección Civil, Responsabilidad Hacendaria, Sistema de Justicia Penal, instrumentos Internacionales, y todas aquellas relativas a las atribuciones de la Administración Pública Federal.

## DIAGNÓSTICO

La seguridad de la gente es un factor esencial del bienestar y la razón primordial de la existencia del poder público: el pacto básico entre éste y la población consiste en que la segunda delega su seguridad en autoridades constituidas, las cuales adquieren el compromiso de garantizar la vida, la integridad física y el patrimonio de los individuos.

Para ello están dotadas de facultades e instrumentos como leyes y reglamentos, organismos de procuración e impartición de justicia y el uso exclusivo de la fuerza pública. Cuando las instituciones son incapaces de utilizar adecuadamente tales potestades y herramientas y fallan en su responsabilidad de preservar la vida, la integridad y la propiedad de las personas y las poblaciones, entra en crisis su primera razón de ser, se debilita el acuerdo que articula las instituciones a la sociedad, se degrada la calidad de vida y se pone en peligro la existencia misma del Estado.

Las aseveraciones anteriores permiten aquilatar la gravedad de la crisis de seguridad que vive México, no vista desde los tiempos posrevolucionarios; el nuevo gobierno recibió una seguridad en ruinas y un país convertido en panteón. Los índices de violencia y las cifras de asesinatos ubican a nuestro país en niveles históricos de criminalidad y entre los países más inseguros del mundo. Los altos niveles de violencia han generado costos enormes para la economía y la sociedad. Millones de personas han modificado sus patrones de vida para protegerse y

muchos han debido emigrar de sus comunidades para salvaguardar su integridad.

La sociedad mexicana se encuentra actualmente lastimada por la violencia. Desde hace varios lustros nuestro país es víctima del crecimiento exponencial de la delincuencia en sus diferentes modalidades. La dimensión del problema no puede reducirse al fenómeno del narcotráfico, porque éste sólo representa una de las actividades del crimen organizado y tampoco nos revela la profundidad y extensión de la violencia, que recae cotidianamente sobre las personas. Todos los ámbitos de la vida social y económica están siendo afectados por la delincuencia.

Más allá del narcotráfico y el crimen organizado, la vida del ciudadano está impactada por los delitos del orden común. En el hogar, en el barrio, en el traslado al lugar de trabajo, en la escuela y al circular por las calles, los mexicanos viven en constante miedo.

En esta circunstancia de violencia e inseguridad confluyen factores muy diversos, empezando por los de índole económica y social como la falta de empleos de calidad y la insuficiencia del sistema educativo, la descomposición institucional, el deterioro del tejido social, la crisis de valores cívicos, el fenómeno de las adicciones, disfuncionalidades y anacronismos del marco legal e incluso la persistencia de añejos conflictos intercomunitarios, agrarios y vecinales. Esta complicación

dificulta la comprensión misma del problema y lleva a una discusión en la que se entremezclan y confunden los conceptos de seguridad nacional, interior y pública, la prevención, la criminalidad, el estado de derecho y la "paz interior" mencionada en la Constitución y en otros textos legales. Ante semejante complejidad salta a la vista la necesidad de esclarecer definiciones y términos y dejar de lado la fantasía de que es posible superar la circunstancia de inseguridad y violencia mediante soluciones únicas y unidimensionales, como la estrategia represiva policial-militar, práctica básica y casi única en los últimos dos sexenios.

Suele asumirse, por ejemplo, que el fenómeno delictivo se circunscribe a los llamados delitos violentos –robo a mano armada, asalto a casa habitación, secuestro, lesiones, homicidio– y a algunas expresiones de criminalidad organizada –principalmente, el narcotráfico y el tráfico de personas–, pero se deja de lado los llamados "delitos de cuello blanco" como el desvío de recursos, la defraudación, el cohecho, la malversación y las operaciones con recursos de procedencia ilícita –o lavado de dinero–, así como infracciones penales cometidas específicamente por servidores públicos como la prevaricación, el abuso de autoridad, el uso de recursos públicos con fines electorales, la suplantación de funciones y otros relacionados con la violación de derechos humanos.

Entre unos y otros existen, sin embargo, vasos comunicantes y redes de complicidad evidentes o discretos pero en todo caso insoslayables: por definición, la delincuencia organizada no puede existir sin un grado

de involucramiento de funcionarios públicos que le ofrezca un margen de protección e impunidad; además y el tamaño, la extensión y el poder de grupos criminales como los que existen en México sólo pueden entenderse por una corrupción de dimensión equivalente en las oficinas públicas, particularmente –aunque no en forma exclusiva– en los aparatos de prevención y combate de la delincuencia, procuración e impartición de justicia. Así, si la persistencia y el incremento de la pobreza, la marginación y la falta de servicios educativos y de salud se encuentran en la base del auge delictivo que enfrenta el país, la corrupción prevaleciente es la razón primaria de su descontrol, de su crecimiento y de la imposibilidad de contrarrestarlo e incluso de contenerlo.

De las reflexiones anteriores y del fracaso manifiesto de políticas que han incrementado los problemas que pretendían combatir, se desprende la necesidad de formular nuevos paradigmas de seguridad nacional, interior y pública, que permitan sustentar estrategias de recuperación de la paz, restablecimiento de la seguridad pública, prevención del delito, procuración e impartición de justicia, restablecimiento del estado de derecho y reinserción de infractores. Tales estrategias deben ser multidimensionales, transversales, incluyentes y, necesariamente, radicales, en el sentido de que deben ir dirigidas a la raíz de la aguda crisis que enfrenta el país en estas materias.

En lo que se refiere a la seguridad pública, la prevención, la procuración e impartición de justicia y el trato oficial a delincuentes presuntos o sentenciados, es necesario abandonar el autoritarismo y la violencia y avanzar a una perspectiva de respeto a las libertades y los derechos humanos y combate a la impunidad. Además de ampliar el catálogo de las prohibiciones vigentes, incrementar las sanciones y construir nuevas cárceles, es necesario ensanchar la soberanía de los individuos y de las colectividades, edificar escuelas y hospitales y diseñar sistemas eficaces de reinserción para los infractores. Se debe transitar de una autoridad vengativa a una autoridad justa, de un estado de persecución a un estado de bienestar y de la ley de la jungla al imperio de la ley.

Para hacer realidad estos propósitos y cumplir con la justa exigencia social de vivir en un país pacífico, seguro, sujeto al imperio de la legalidad y arbitrado por la justicia, se ha elaborado esta Estrategia Nacional de Seguridad para el periodo 2018-2024 en el que se enuncia un paradigma de seguridad pública radicalmente distinto al que ha sido aplicado en los sexenios anteriores. Con la convicción de que la violencia, la inseguridad, la impunidad y la violación regular a los derechos humanos que padece el país es el síntoma de una crisis más profunda, resulta obligado mencionar en este documento, que son elementos necesarios para restablecer el estado de derecho y reorientar el combate a la delincuencia, el combate a la corrupción y las políticas sociales de bienestar del nuevo gobierno federal, los procesos de pacificación por los que se deberá transitar, la utilización de mecanismos e instrumentos de justicia transicional, una nueva práctica

penitenciaria, la regeneración ética de la sociedad, la reformulación del papel de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública; así como las reformas legales que serán necesarias para poner en práctica esta Estrategia.

Este enfoque integral y transversal es la consecuencia lógica de una certeza: que así como la inseguridad y la violencia hacen imposible la consecución del bienestar, la paz social no puede conseguirse sin bienestar y sin justicia, y el gobierno federal que entró en funciones el 1 de diciembre actuará y ha actuado a partir de esa premisa.

Como parte de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública se buscará alinear todos los esfuerzos en materia de seguridad para enfrentar óptimamente los enormes desafíos que tenemos en esa materia. Se garantizará la adecuada coordinación entre las diversas instancias federales y estatales para impulsar esta Estrategia en las entidades federativas y regiones del país, con pleno respeto al federalismo.

La tarea de garantizar la seguridad a los mexicanos es de una interdependencia sin precedentes. En esta etapa de emergencia que vive el país en materia de inseguridad, es una obligación política elemental promover el entendimiento, la voluntad y la identificación en fines comunes entre los tres niveles de gobierno para contener, reducir y eliminar la espiral de violencia criminal que azota al país. No se trata de privilegiar los intereses de un partido o del gobierno, sino de la

## ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA



República. Mientras alguna autoridad se debata en conflictos políticos, el crimen avanza de manera organizada.

La seguridad pública es un derecho humano, no un mecanismo de control social. Por tal razón las fuerzas de seguridad jamás serán utilizadas para reprimir a la ciudadanía. Se hará uso de la fuerza legítima del Estado en un marco de legalidad, de principios democráticos y de respeto profundo a los derechos humanos. No vamos a mejorar la seguridad pública reprimiendo la inconformidad social.

La violencia política y social solo se resolverán con diálogo, racionalidad y transparencia, y con decisiones públicas que respondan las demandas sociales.

Al ciudadano no le interesa la separación de responsabilidades entre federación, estados y municipios, ni si los delitos son del orden federal o del fuero común. Lo que demandan es que el gobierno en su conjunto le garantice su seguridad y la de su familia. Por ello, en estrecha coordinación con los gobiernos estatales, municipales y de la Ciudad de México, focalizaremos los esfuerzos en el combate a los delitos que más afectan a la población. En las zonas de más alta incidencia delictiva incrementaremos el estado de fuerza.

Dada la emergencia que vive el país, es imprescindible asumir el reto de la inseguridad como una responsabilidad del Estado Mexicano, que involucra a todos los poderes y a todos los niveles de gobierno.

Enfrentaremos el reto de la inseguridad, coordinadamente con las autoridades estatales y municipales. Sin repartir culpas ni eludir responsabilidades, sumaremos a las y los gobernadores de los estados y a las y los presidentes municipales en un trabajo conjunto, coordinado, eficaz y permanente con el propósito de garantizar mejores condiciones de seguridad en todos los niveles, con independencia del ámbito federal, estatal o municipal en que los delitos que se cometan.

Orientaremos la seguridad hacia una disminución real y sostenida tanto en los delitos del fuero federal como del fuero común, más que por la efímera popularidad de un golpe espectacular.

Combatiremos con carácter prioritario aquellos rubros de la criminalidad que acumulan el mayor daño social; concentraremos en su combate los mayores recursos públicos disponibles. En el otro extremo del fenómeno delictivo, la fuerza pública dará prioridad al combate de las expresiones más violentas del crimen organizado.

En materia de seguridad, asumimos la responsabilidad en el peor escenario posible. Citaremos solo un par de estadísticas: una del Instituto Nacional Estadística y Geografía que refiere que en nuestro país se cometen más de 31 millones de delitos al año; cerca del 99% de ellos quedan impunes. Con frecuencia alcanzamos hasta 100 homicidios dolosos al día.

Otra información del Índice de Paz Global señala que en las condiciones heredadas nuestro país es percibido por la comunidad internacional como uno de los más corruptos, violentos e inseguros.

En el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) 2018 elaborado por Transparencia Internacional, México ocupa la posición 138 de 180 países, obteniendo una calificación de 28 puntos sobre 100.

En realidad, no necesitamos que nos digan que la violencia en México ha sobrepasado los límites de la imaginación. Todos sabemos que el miedo, la pérdida de vidas, las desapariciones, el robo a casas habitación y vehículos, los secuestros y la extorsión, entre muchos otros delitos y hechos de violencia han lastimado profundamente el corazón de los mexicanos.

Lo que existe en la comunidad es la metáfora de la ruleta rusa: "a ver a qué hora me toca".

El justo reclamo de la sociedad ha encontrado eco en el nuevo gobierno, y por eso se presenta esta Estrategia.

Para cumplir con el justo reclamo de las y los mexicanos, es imperativo: (i) alinear la Estrategia Nacional de Seguridad Pública; (ii) generar la mejor coordinación institucional entre los responsables de aplicarla (iii) imponer orden en el gobierno para terminar con el bandidaje oficial, la corrupción, la impunidad y el influyentismo; (iv) impulsar la dignificación

y mejoramiento de los cuerpos de seguridad; (v) generar una sólida coordinación con cada estado y municipio (vi) y crear la Guardia Nacional para estar en posibilidades de regresar a soldados y marinos a sus tareas constitucionales.

## **OBJETIVOS DE LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA**

### **1. Erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia**

El abandono de la procuración de justicia a partir de 2006, la descomposición institucional y la falta de probidad de muchos servidores públicos, tienen efectos desastrosos para la funcionalidad de las corporaciones de seguridad pública, las instituciones encargadas de la procuración y las instancias judiciales responsables de impartirla. Para conseguir la impunidad a cualquier clase de infracción es suficiente con elevar el monto del cohecho a las autoridades, con la protección del compadrazgo o el amiguismo, con la pertenencia a redes de complicidad e intercambio de favores. El narcotráfico a gran escala, la fuga de capos de los penales, el robo de gasolinas, el lavado de dinero, el tráfico de armas y varios otros ilícitos no se podrían perpetrar sin el contubernio estructurado de funcionarios públicos.

Si se pretende resolver exitosamente los fenómenos de delincuencia – la delincuencia común y la delincuencia organizada– es indispensable erradicar la corrupción de la administración pública en todos sus

ámbitos. Es indiscutible que la impunidad florece gracias a la corrupción y que ésta termina desarticulando todo esfuerzo del Estado en el combate al delito. La supresión de las prácticas corruptas, que es el propósito más relevante del próximo gobierno, tendrá, por sí misma, un efecto positivo en la reducción de los índices delictivos. Debe impedirse por todos los medios legales la asociación entre delincuencia y autoridad.

Impulsaremos las reformas legales necesarias para clasificar ciertos hechos de corrupción y otros delitos como el robo de combustibles y el fraude electoral, como ilícitos que ameriten prisión preventiva oficiosa, para cerrar la "puerta giratoria" de impunidad que tanto lastima a la población.

Vamos a proponer, entre otros aspectos, la Ley Federal de Combate de Conflictos de Interés, prohibir las adjudicaciones directas, investigar y clausurar las empresas fantasma, establecer la obligatoriedad de las declaraciones patrimonial, fiscal y de intereses de todos los servidores públicos, eliminar el fuero de altos funcionarios, fomentar la colaboración internacional tendiente a erradicar los paraísos fiscales, monitorear en línea y en tiempo real el dinero para adquisiciones y realizar verificaciones obligatorias de los precios de mercado antes de cualquier adquisición. Es necesario centralizar las instancias de contraloría, fortalecer mecanismos fiscalizadores como la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación, así como ampliar el radio de acción de la Unidad de Inteligencia Financiera de la

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual, desde su creación en 2004, se ha concentrado en detectar la evasión fiscal, pero no ha dado un solo golpe capaz de debilitar o colapsar las finanzas del crimen organizado, ni ha logrado reducir el lavado de dinero cuyo monto anual se estima en 30 mil millones de dólares.

El combate al lavado de dinero es una prioridad de la presente Estrategia. Mediante el uso de la inteligencia financiera, se combatirá al crimen organizado como un sistema económico, es decir, en su fortaleza económica.

Ya se ha derramado demasiada sangre combatiendo al narco en sus capacidades operativas. Concentraremos nuestros esfuerzos en el dinero y en los bienes del narcotráfico, más que en los llamados objetivos prioritarios.

Se creará una unidad policial especializada en la investigación de lavado de dinero (Guardia de Finanzas) y se orientará a la Policía Cibernética a la plena operatividad. En general, se enfatizará la capacitación y actualización en el uso de nuevas tecnologías.

Se fortalecerán asimismo los mecanismos para detectar y sancionar conforme a derecho las diversas modalidades de evasión fiscal, una práctica que causa graves daños al erario y reduce severamente el margen del gobierno para procurar el bienestar colectivo.

Por otra parte, proponemos como parte de esta Estrategia Nacional que las diferencias de salarios entre un agente ministerio público federal, un miembro de una institución policial federal y un juez federal, actualmente abismales, sean mínimas, dependiendo del rango y los niveles. Se requiere de una reforma histórica para que a los mejores abogados les resulte igualmente atractivo ser fiscal federal que juez federal y que sus remuneraciones y carrera no sean tan distintas; los efectivos policiales no deben quedarse muy atrás.

En países donde los nuevos modelos de justicia han funcionado, tales servidores públicos no solo tienen percepciones similares sino que se capacitan en el mismo lugar, con troncos comunes, homologando procesos. Esa parte de descoordinación y de “distintos idiomas” que hablan estos tres cuerpos es una de las causas de la impunidad en el país: simplemente, jueces, fiscales y policías no hablan el mismo idioma técnico.

Se analizará el establecimiento de mecanismos institucionales y disposiciones legales para evitar que efectivos policiales sometidos a proceso o sancionados por la comisión de delitos sean recontratados en otras corporaciones.

## **2. Garantizar empleo, educación, salud y bienestar**

La generación de fuentes de empleo, el cumplimiento del derecho a la educación para todos los jóvenes del país que deseen ingresar a los

ciclos superiores, la inversión en salud y los programas de desarrollo económico en distintas zonas del país atacarán las causas profundas del auge delictivo, reducirán en forma significativa la base social que haya podido generar la criminalidad y restablecerán la confianza de los individuos en el colectivo. La reducción de la pobreza, la marginación y la desintegración familiar y social ofrecerá una base perdurable para disminuir la comisión de delitos de toda clase.

Además de los programas de desarrollo y de bienestar sectoriales, regionales y coyunturales (Jóvenes Construyendo el Futuro, creación de Escuelas Universitarias, Pensión Universal para Adultos Mayores, cobertura universal de salud para todos, reforestación, modernización y ampliación de la red carretera, Zona Especial de la Frontera Norte, construcción del Tren Maya, Corredor Transístmico, reconstrucción, entre otros) el gobierno federal tiene como prioridad fortalecer el sector social de la economía (cooperativas, talleres familiares, micro empresas) en la producción agropecuaria, la industria, el comercio y los servicios y auspiciar su surgimiento en los ramos de la energía y las telecomunicaciones.

### **3. Pleno respeto y promoción de los Derechos Humanos**

La tentación de restablecer una supuesta legalidad con métodos violatorios de los derechos humanos es absurda, moralmente inaceptable y contraproducente por diversas razones. Una autoridad que pretenda imponer la ley por medios ilegales incurre en una

contradicción flagrante y pierde rápidamente el respeto y la credibilidad entre sus gobernados. La infracción a los derechos de la población por parte del poder público genera cinismo social, impulsa las conductas delictivas que se pretendía combatir y siembra las semillas de la ingobernabilidad.

Las violaciones a los Derechos Humanos se multiplican y perpetúan en la impunidad. Cada atropello no esclarecido, sancionado y reparado fomenta la repetición y la expansión de la arbitrariedad, el abuso de autoridad, la extralimitación de los servidores públicos, la vulnerabilidad de la población y el rencor hacia las instituciones.

Es necesario, por ello, realizar las modificaciones legales pertinentes para tipificar como delitos los incumplimientos graves de recomendaciones de las comisiones Nacional y estatales de Derechos Humanos y garantizar la plena independencia de las segundas con respecto a las autoridades estatales. Asimismo, se incorporará el conocimiento de tales derechos en los procesos de formación de personal para las corporaciones policiales y militares y se difundirá la cultura de Derechos Humanos, tanto en los planes oficiales de estudio como en los instrumentos publicitarios a disposición de las distintas instancias de gobierno.

Se pondrá en libertad, en observancia de las formalidades legales que correspondan, a todas aquellas personas que, sin haber cometido acciones violentas, se encuentren en prisión por motivaciones políticas,

y se buscarán las vías para dejar sin efecto los actos procesales de vinculación al proceso y los juicios penales originados por la participación de los acusados en actos de protesta legal y pacífica.

Se erradicará la represión y nadie será torturado, desaparecido o asesinado por un cuerpo de seguridad del Estado. El nuevo gobierno no permitirá que se cometan actos de impunidad desde el poder, y se investigará cualquier denuncia de violación a los derechos humanos.

#### **4. Regeneración ética de la sociedad**

En el ciclo neoliberal el poder público no sólo abandonó a su suerte a la población para ponerse al servicio de las grandes fortunas nacionales y extranjeras sino que, en conjunto con los poderes económicos, emprendió desde hace tres décadas un sistemático adoctrinamiento de la sociedad para orientarla hacia el individualismo, el consumismo, la competencia y el éxito material como valores morales supremos, en detrimento de la organización gregaria, los valores colectivos, el bien común y los lazos de solidaridad que han caracterizado a la población mexicana y que hunden sus raíces históricas en el modelo civilizatorio mesoamericano. Particularmente entre los jóvenes, la exaltación del dinero y las posesiones materiales y superfluas, aunado a un entorno que les niega espacios educativos y plazas laborales, ha generado frustración y facilitado actitudes antisociales.

La crisis de valores y de convivencia que constituye uno de los componentes del estallido de violencia y criminalidad se origina, a su vez, en buena medida, en el resentimiento social a causa de la pobreza, la marginación, la negación regular de derechos básicos y la falta de horizontes de realización derivada de la supresión de mecanismos de movilidad social. El estilo de vida inducido por la cultura neoliberal y consumista, en el que lo fundamental es el dinero, lo material y lo superfluo, ha generado frustración social, particularmente entre los jóvenes.

Esa crisis se ha ahondado como consecuencia de la contraproducente estrategia de persecución y represión de la delincuencia, en la cual autoridades de los tres niveles de gobierno han usado el "combate al narcotráfico" como justificación para minimizar y soslayar, si no es que promover, actos ilegales y violaciones a los derechos humanos.

Ante este panorama, la regeneración moral es al mismo tiempo un medio y un propósito de la Cuarta Transformación. Más allá de encargar la redacción de una Constitución Moral que proponga nuevas actitudes en la relación entre individuos y entre éstos y el colectivo, además de enfatizar la cultura cívica y ética en los programas de estudio y en la comunicación oficial, la regeneración ética es la intención ejemplificante de un ejercicio de gobierno austero, honesto, transparente, incluyente, respetuoso de las libertades, apegado a derecho, sensible a las necesidades de los más débiles y vulnerables y pendiente en todo momento del interés superior; será, asimismo, una convocatoria

permanente a toda la sociedad para retomar principios gregarios y remontar el grave deterioro del tejido social.

Las estrategias de penalización en la lucha contra las adicciones, el recurso a la violencia gubernamental para enfrentar la violencia delictiva y el énfasis carcelario en el sistema de justicia han fortalecido en la sociedad la idea de que existe en los seres humanos una inclinación innata al mal, que la desconfianza es una actitud correcta de la autoridad hacia los ciudadanos, que son más pertinentes las prohibiciones que las libertades y que el propósito de la justicia no es la reinserción sino el castigo de los infractores. En el ámbito de la seguridad pública y el combate a la delincuencia organizada, la regeneración ética se traducirá en la opción preponderante por los métodos pacíficos y la confianza previa en el buen comportamiento de la gran mayoría de las personas.

### **5. Reformular el combate a las drogas**

La prohibición de ciertos estupefacientes por parte del poder público es ya, desde cualquier punto de vista, insostenible. Para empezar, la potestad del Estado para determinar qué sustancias pueden ser consumidas por los ciudadanos y cuáles no carecen de justificación moral y atenta contra los derechos de las personas al libre desarrollo de la personalidad y a su autodeterminación sin injerencia de las autoridades. Por otra parte, las prohibiciones actuales son tan discrecionales y arbitrarias que se aplican a la cocaína, la marihuana, la

heroína, las metanfetaminas y el ácido lisérgico, pero no afectan la producción y la comercialización de alcohol, tabaco, bebidas con contenido de taurina y cafeína y el consumo, regulado o no, de ciertos antidepresivos y somníferos.

Además, tal prohibición es ineficaz desde el punto de vista de la salud pública: así como la prohibición de las bebidas alcohólicas en Estados Unidos entre 1920 y 1933 no tuvo una incidencia apreciable en el fenómeno del alcoholismo, en la mayor parte de los países las estrategias de la prohibición de diversos estupefacientes no se ha traducido en una reducción del consumo.

Peor aún, el modelo prohibicionista criminaliza de manera inevitable a los consumidores, en la medida en que los empuja a la marginalidad social, los deja a merced de los vendedores, los impulsa a incorporarse al narcotráfico como sujetos activos, a delinquir para satisfacer su consumo de estupefacientes y los condena al uso de sustancias carentes de todo control de producción y de calidad agravando los problemas de salud. Por añadidura, en el paradigma de la prohibición las personas adictas ven enormemente limitadas sus probabilidades de reinserción y rehabilitación, por cuanto el negocio de las drogas ilegales los necesita para mantener y ensanchar su mercado.

Desde una perspectiva estrictamente económica, el negocio principal del narcotráfico no reside en traficar con estupefacientes sino en burlar la prohibición correspondiente, pues ésta representa diversas

oportunidades para agregar valor a sus productos, muy por encima de los costos reales de cultivo/producción, transporte y comercialización: el paso de fronteras y puestos de control, los sobornos a policías, funcionarios y políticos, la conformación de cuerpos armados y de estructuras de inteligencia, comunicaciones y lavado de dinero, entre otras, explican el enorme diferencial entre los costos de producción de las drogas prohibidas y su precio en los mercados finales; y explican, también, los enormes márgenes de utilidad y rentabilidad que caracterizan al narcotráfico.

En cambio, la "guerra contra las drogas" ha escalado el problema de salud pública que representan sin duda las sustancias prohibidas hasta convertirlo en un asunto de seguridad pública, en el fortalecimiento imparable de los grupos delictivos dedicados a la producción y el trasiego de estupefacientes, en una violencia ya intolerable y en un problema de seguridad nacional, en la medida en que la presencia financiera, el poder de fuego, la capacidad operativa y la internacionalización de los cárteles se ha incrementado de manera sostenida.

El combate al comercio y consumo de "Cristal" tendrá por su parte la mayor prioridad como problema social de salud pública y de seguridad, dada la violencia que su consumo genera.

La alternativa inevitable es que el Estado renuncie a la pretensión de combatir las adicciones mediante la persecución de las sustancias que

las generan y se dedique en una primera instancia a mantener bajo control las de quienes ya las padecen mediante un seguimiento clínico y el suministro de dosis con prescripción para, en un segundo paso, ofrecerles tratamientos de desintoxicación personalizados.

Ciertamente, en la medida en que el narcotráfico es un negocio transnacional en el que nuestro país desempeña el papel tanto de productor de marihuana, amapola y metanfetaminas como de territorio de tránsito de la cocaína sudamericana y, secundariamente, de mercado de diversas drogas, debe plantearse la idea de levantar la prohibición de algunas de ellas que actualmente son ilícitas y tiene implicaciones internacionales insoslayables. De entrada, México limita al norte con Estados Unidos, que es el mayor consumidor de drogas en el mundo, con 27 millones de consumidores habituales y decenas de miles de muertes anuales por intoxicación y sobredosis.

En Estados Unidos los costos sociales de las adicciones, incluido el alcohol, son enormes. La necesidad de cambiar de enfoque salta a la vista: la única posibilidad real de reducir los niveles de consumo de drogas residen en reorientar de manera negociada y bilateral los recursos actualmente destinados a combatir su trasiego y aplicarlos en programas –masivos, pero personalizados– de reinserción y desintoxicación.

## **6. Empezar la construcción de la paz**

Se promoverá la adopción de modelos de justicia transicional, la cultura de paz y la recuperación de la confianza en la autoridad, se pretende que sean vistos como elementos consustanciales a la estrategia de seguridad. El construir la paz requiere cambiar el paradigma ante el victimario, quien deberá asumir, como condicionantes, la plena colaboración con la justicia, la manifestación inequívoca de arrepentimiento, la garantía de no repetición de los crímenes cometidos y la reparación del daño. Se enfatiza al respecto, que perdonar no significa renunciar a la justicia, sino a la venganza privada. El estado luchará al lado de las víctimas para, antes que nada, se busque obtener la verdad, así como para reivindicar la justicia y la reparación de cualquier daño.

A pesar de los cientos de miles de vidas perdidas, los miles de millones de dólares invertidos, los recursos consumidos y los sistemas de inteligencia y vigilancia empeñados en la "guerra contra las drogas", el gobierno mexicano no ha podido derrotar a los cárteles y no hay perspectivas de que logre vencerlos en un tiempo estimable. Invariablemente, los grandes y publicitados golpes al narco –capturas o muertes de capos, decomisos, "aseguramientos" de bienes– se traducen en un recrudecimiento de la violencia, en violaciones a los derechos humanos y a la postre, en procesos de fragmentación de las organizaciones criminales que multiplican la inseguridad y los padecimientos de las poblaciones. La aplicación de políticas de persecución deriva de manera ineludible en la descomposición creciente de las corporaciones públicas involucradas y de dependencias

de los tres niveles de gobierno, y en una imparable erosión en la confianza y la credibilidad de las instituciones ante la sociedad.

Por otra parte, la estrategia policial y belicista aplicada en los últimos doce años ha dejado una tragedia humana y social de dimensiones incalculables: más de 200 mil personas asesinadas y más de 37 mil que se encuentran desaparecidas –de las que casi cinco mil son menores de edad–, un número difícilmente calculable de desplazados por la violencia y millones de personas que han debido modificar sus patrones de vida para protegerse. No sólo se alentó la espiral de violencia desde el poder público sino que instituciones y efectivos de corporaciones de seguridad se convirtieron en protagonistas de esa violencia, como lo documentan miles de denuncias recabadas por organizaciones oficiales y sociales de Derechos Humanos. Bajo la estrategia actual, México ha sido convertido en un país de víctimas.

Como ha quedado claro en la Consulta Nacional y los Foros de Escucha para la Construcción de la Paz y la Reconciliación Nacional, a la enorme mayoría de los muertos, los lesionados, los torturados, los ausentes y los desplazados no se les ha hecho justicia y los delitos correspondientes han quedado impunes. Las políticas de violencia dejan, así, una enorme deuda social en materia de procuración que debe ser saldada con mecanismos de justicia transicional y por medio de los cauces institucionales ya existentes. En el caso de los desaparecidos se llegará hasta lo humanamente posible para esclarecer su paradero y se buscará la construcción de la paz y la

reconciliación con base en la verdad, la justicia, la reparación y la garantía de no repetición de los crímenes cometidos.

De cara a las medidas de pacificación, debe señalarse que la regulación desde un punto de vista distinto del consumo de estupefacientes actualmente prohibidos puede incidir en una reducción significativa de las adicciones y en una mejoría en las condiciones de los adictos pero, sobre todo, permitiría poner fin a uno de los motores centrales de la violencia, la inseguridad y el extendido quebrantamiento del estado de derecho, pero no sería suficiente por sí misma: la mera supresión de las estrategias prohibicionistas puede llevar a los grupos delictivos a una "repenalización" con el propósito de conservar su negocio y su mercado y no resolvería la existencia de organizaciones fuertemente armadas y organizadas, con una considerable capacidad de infiltración institucional y corrupción de servidores públicos, y dueñas del control en diversos puntos del territorio. De operar una mera regulación de las drogas, esas organizaciones podrían fácilmente cambiar de giro delictivo y permanecer como un gravísimo desafío al Estado y a la seguridad de las poblaciones. De hecho, la diversificación de actividades desde el narcotráfico hacia la extorsión, el secuestro y el tráfico de personas es ya un fenómeno conocido en regiones como la costa del Golfo de México, la franja fronteriza, Michoacán y Guerrero.

Ante la imposibilidad de derrotar las diversas expresiones delictivas por medios exclusiva o preponderantemente policiales y militares, frente al absurdo de querer pacificar con métodos violentos y habida cuenta de

lo contraproducente y trágico de tales políticas, resulta imperativo hacer un alto para considerar adoptar modelos de justicia transicional que garanticen los derechos de las víctimas, esto es, de leyes especiales para poner fin a las confrontaciones armadas y posibilitar el desarme y la entrega de los infractores, garantizando asimismo sus derechos y ofreciéndoles reducciones de penas e incluso amnistías condicionadas al perdón de personas y colectividades que hayan sido afectadas, y proponiéndoles un cambio de vida.

#### **Procesos de desmovilización, desarme y reinserción**

El callejón sin salida de la violencia obliga a poner sobre la mesa soluciones aplicadas en otros países a conflictos armados, con la diferencia de que se han emprendido entre gobiernos y bandos beligerantes –esto es, insurgencias y oposiciones políticas o nacionales armadas– y no entre una autoridad y grupos meramente delictivos. Pero en el México actual éstos tienen niveles organizativos, poder de fuego y control territorial equiparables, en diversos casos, a los conseguidos en otras latitudes por facciones políticas en armas. Es necesario, pues, poner en marcha procesos de desarme, desmovilización y reinserción social con condicionamientos claros: plena colaboración con la justicia, manifestación inequívoca de arrepentimiento y reparación del daño. El perdón de las víctimas y la contrición sincera de los victimarios resultan pasos previos indispensables para las negociaciones.

¿Qué ofrecer a los delincuentes para que dejen de delinquir? En primer lugar, un aumento en la esperanza de vida: los integrantes de las organizaciones criminales suelen morir jóvenes (el promedio de vida de un joven que ingresa a la delincuencia organizada es de seis meses) y de manera violenta. Ensanchar las perspectivas de la existencia resulta una posibilidad que casi todo mundo ambiciona. En segundo lugar, la posibilidad de llevar una vida tranquila y sin sobresaltos; en tercero, la posibilidad de que encabecen negocios legales y regulares. En cuarto, alcanzar la respetabilidad social. Ésta es la manera en la que actuó el gobierno de Estados Unidos en los años treinta del siglo pasado para acabar con las mafias que asolaban sus ciudades. De ese proceso surgió la bonanza en Atlantic City, Las Vegas, Miami y otros centros de inversión.

A la luz de las lógicas de pacificación, deben ser revisados los expedientes de los acusados y sentenciados en el marco de las estrategias de seguridad de los gobiernos anteriores, a fin de determinar si sus casos pueden ser objeto de amnistía o indulto, condicionado al cumplimiento de los cuatro ejes de la justicia transicional: verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición.

### **El Consejo de Construcción de la Paz**

Se establecerá lo antes posible el Consejo para la Construcción de la Paz, que será una instancia de vinculación y articulación entre todas las instituciones y actores de México y del extranjero que trabajen por la

paz; contribuirá a articular las iniciativas gubernamentales en esta materia; difundirá la cultura de paz; promoverá estudios y propuestas y realizará conjuntamente con universidades estudios y propuestas sobre los vínculos entre la paz y la justicia, el desarrollo, los derechos humanos, la superación de la pobreza y la participación ciudadana. Este Consejo difundirá en escuelas y medios de información mensajes y materiales que expresen que la paz es posible y que es moral, social, política y económicamente superior y preferible a la violencia. Asimismo, formará mediadores y asumirá la mediación de conflictos locales. Esa instancia contribuirá a que el conjunto del gobierno federal opere con un enfoque de construcción de la paz y de resolución de conflictos e impulsará a todos los organismos públicos a actuar en esa misma dirección.

En lo inmediato, el Consejo para la Construcción de la Paz revisará los resultados de los Foros de Escucha y promoverá y dará seguimiento a peticiones y a las propuestas más necesarias y viables, a las sesiones intersecretariales y a los esfuerzos de construcción de la paz de las diversas dependencias, particularmente a las secretarías de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Cultura, Trabajo y Previsión Social y Bienestar; promoverá en las distintas regiones la formación de consejos o comités regionales o temáticos para abordar los asuntos tratados en los Foros de Escucha y organizará reuniones de diálogo ordenado y estratégico en las regiones en las que no pudieron realizarse tales foros.

En un primer momento el Consejo se integrará, por invitación presidencial, con seis personas, tres en representación de instituciones

públicas y otras tres en representación de la sociedad. Además de una jefatura de unidad que actuará ex officio, contará con una secretaria ejecutiva y una secretaria técnica. Se invitará además a una representación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como miembro con voz pero sin voto y a un observador permanente designado por la Organización de las Naciones Unidas.

### **7. Recuperación y dignificación de los Centros Penitenciarios**

El sistema penal del país enfrenta graves distorsiones que lo convierten con frecuencia en un mecanismo contraproducente y que pervierten el carácter disuasorio del castigo para transformarlo en un multiplicador de la criminalidad. Los Centros Penitenciarios se han convertido en escuelas de delincuentes y centro operativos de grupos del crimen organizado.

Fenómenos como el "autogobierno" –que es, en realidad, el dominio de los penales por mafias de internos con ramificaciones en el exterior–, la corrupción de las autoridades carcelarias, el tráfico y el consumo de estupefacientes, la explotación sexual, la venta de protección, espacio, alimentos y horas de visita, así como el favoritismo e influyentismo logrados con dinero, hacen de los reclusorios aparatos disfuncionales.

Es necesario recuperar el control de los penales de las mafias que se enseñorean en ellos, combatir la corrupción de las autoridades carcelarias, establecer un régimen de respeto a los derechos de los internos, implementar mecanismos de supervisión externa, separar a

los imputados de los sentenciados, garantizar que la cárcel no sea un doble castigo para las mujeres y dignificar las condiciones de alojamiento, salud y alimentación de los reclusos, todo ello en atención a recomendaciones de expertos nacionales e internacionales y en estricto acatamiento a las resoluciones emitidas en años recientes por la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

El hundir a los infractores en entornos de descomposición y crueldad no es precisamente la mejor manera de impulsar su reinserción. Ante la vieja discusión entre la parte que señala la maldad innata de los individuos y la que considera las conductas antisociales como producto de las circunstancias, el Gobierno Federal tomará partido por la segunda y actuará basado en la premisa de que la reinserción social es posible.

### **8. Seguridad pública, seguridad nacional y paz**

El Gobierno de México entiende a la Seguridad Nacional como una condición indispensable para garantizar la integridad y la soberanía nacionales, libres de amenazas al Estado, en busca de construir una paz duradera y fructífera.

El concepto de Seguridad Nacional debe ser entendido desde una perspectiva estratégica, porque intentará anticiparse a los riesgos y amenazas; amplia, porque buscará amparar a la totalidad del conjunto social; transversal, porque involucrará a las instituciones y a los sectores nacionales que deban participar en su gestión; e integral, porque estará

supeditada a una sola doctrina y estrategia. Es decir, se debe garantizar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado democrático, así como un desempeño de gobierno ético y transparente, al mismo tiempo que fortalecer un modelo de seguridad con profundo sentido humano.

El Gobierno de México define como su Visión de la Seguridad Nacional que al término de la presente administración se encuentren ya instaladas todas las capacidades institucionales, los instrumentos operativos, los sistemas de coordinación y los fundamentos de una doctrina y una estrategia únicas, destinadas a establecer y preservar las condiciones que garanticen la integridad territorial y la soberanía nacional.

Asimismo, dicha Visión de la Seguridad Nacional implica la gestión del bienestar colectivo, el pleno ejercicio de las libertades cívicas y el establecimiento de las condiciones de justicia, paz y seguridad, que propicien la prosperidad y el desarrollo sostenible para la nación.

México, al ser uno de los países con mayor extensión territorial y el undécimo país más poblado del mundo, se encuentra expuesto a múltiples riesgos y amenazas, como pueden ser entre otros, los flujos migratorios descontrolados, crimen organizado, corrupción gubernamental, cambio climático, fenómenos perturbadores, colapso de instalaciones estratégicas o de infraestructura crítica de la información y problemas frontera sur y norte.

Por tal motivo, el Gobierno de México debe fortalecer sus capacidades institucionales a efecto de alcanzar los objetivos estratégicos siguientes:

## ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA



- Coordinar la ejecución del Programa para la Seguridad Nacional del Gobierno de México, a través del Consejo de Seguridad Nacional, el cual desarrollará acciones conjuntas de inteligencia de carácter estratégico y de atención, prevención, coordinación y seguimiento de los riesgos y amenazas.
- Establecer un Sistema Nacional de Inteligencia que genere productos estratégicos para sustentar la toma de decisiones en materia de seguridad nacional.
- Actualizar el catálogo y clasificación de Instalaciones Estratégicas.
- Fortalecer y mantener la Seguridad Interior del país y garantizar la defensa exterior de México, con la participación de las Fuerzas Armadas y la Guardia Nacional.
- Promover el concepto de cultura de Seguridad Nacional postulado por el Gobierno de México, para contribuir al conocimiento colectivo sobre el tema y fortalecer la toma de conciencia sobre los principales riesgos y amenazas, así como su posible impacto en la forma de vida de los mexicanos.
- Mejorar las capacidades tecnológicas de investigación científica en los ámbitos de seguridad pública, seguridad interior, generación de inteligencia estratégica y procuración de justicia.
- Construir las bases para la creación de un Documento Único de Identificación Nacional biometrizado.

### **a) Repensar la Seguridad Nacional y reorientar a las Fuerzas Armadas**

No cabe duda de que, por su lealtad histórica al poder civil, su origen eminentemente popular, su disciplina y su vocación de servicio a la población en casos de desastre, las Fuerzas Armadas mexicanas constituyen una singularidad en América Latina. Es destacable, asimismo, la ausencia de tendencias oligárquicas en las cúpulas de las instituciones castrenses: aunque no todos los uniformados han ostentado un comportamiento intachable, en las Fuerzas Armadas nacionales no se han conformado minorías corrompidas, como sucede en otros ámbitos del poder, ni han surgido grupos de intereses económicos ilegítimos, como ocurre en instancias civiles del gobierno federal. En lo sustancial, los soldados y marinos mexicanos fueron y siguen siendo pueblo uniformado.

Si el Ejército y la Marina han experimentado desgaste y pérdida de confianza entre algunos sectores de la población, ello se ha debido a órdenes del mando civil de participar en acciones represivas o en funciones policiales para las cuales estas instituciones no han sido facultadas ni capacitadas. Ha fallado la estrategia, no la actuación de nuestras fuerzas armadas.

Debe considerarse que un contingente militar tiene como propósito último enfrentar, neutralizar y aniquilar a una fuerza enemiga. Su formación, su equipamiento, su logística y su estructura de mando están diseñados para ello. En cambio, los soldados y marinos no han sido entrenados para prevenir e investigar delitos, identificar, ubicar y capturar a los presuntos delincuentes y presentarlos ante una autoridad

jurisdiccional. Esa falta de correspondencia entre preparación y misión ha derivado en violaciones a los derechos humanos y en atropellos a civiles por parte de algunos elementos castrenses.

Desde otra perspectiva, ha de señalarse el hecho de que, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, y debido a su peculiar ubicación geográfica, México no enfrenta amenazas militares externas: un conflicto armado con Estados Unidos es difícilmente imaginable en el contexto actual y, de ocurrir, no podría dirimirse por medios militares convencionales, dada la evidente asimetría de recursos. La misma situación de la frontera Norte se presenta, a la inversa, con los países vecinos del Sur: no hay diferendo histórico ni causa circunstancial en el horizonte para que inicie una guerra con ellos. A diferencia de lo que ocurre en casi todas las naciones hermanas de Sudamérica, la nuestra no tiene disputas territoriales vigentes con ninguno de sus vecinos inmediatos ni con países próximos.

En el libro "2018 La Salida" se precisó lo anterior: "Se sumarán el Ejército y la Marina al esfuerzo de garantizar la seguridad pública. Actualmente, el objetivo fundamental de las fuerzas armadas es salvaguardar la integridad del territorio y preservar la soberanía de México. Sin embargo, en las circunstancias actuales es indispensable que a este propósito de la defensa nacional se agregue el de la seguridad pública interior. No debe desaprovecharse personal, experiencia e instalaciones para garantizar a los mexicanos el derecho a vivir sin miedo y sin temores. Los tiempos han cambiado y es otra

nuestra realidad. El gobierno democrático de México defenderá la soberanía con autoridad moral y política. El distintivo será la paz, no la guerra...El Ejército y la Armada se convertirán en instituciones de Protección a los Mexicanos". (Cfr. López Obrador, Andrés Manuel, 2018 La Salida: Decadencia y Renacimiento de México, México, Planeta, 2018, pp. 257 y 258.

Por lo demás, en su política exterior el Estado Mexicano ha propugnado siempre por la solución pacífica de los conflictos y la No Intervención en los asuntos de otros países de conformidad con el artículo 89, fracción X de la Carta Magna.

Cuando se involucró a las Fuerzas Armadas en el combate a la delincuencia, hace ya 12 años, se argumentó que era una medida temporal en tanto se lograba el saneamiento, la capacitación y la profesionalización de las corporaciones policiales de los tres niveles de gobierno. Pero en este lapso los gobernantes no avanzaron ni mucho ni poco en tales objetivos y hoy las fuerzas públicas civiles se encuentran tan incapacitadas para cumplir su tarea de prevenir y combatir el delito como en 2006.

Resulta ilustrativo a este respecto el caso de la Policía Federal, creada hace 20 años para suplir la labor de las fuerzas armadas en el combate a la delincuencia y que es en la actualidad un agrupamiento con déficit de disciplina y profesionalización; sus integrantes –alrededor de 40 mil elementos, incluidos muchos dedicados a funciones administrativas–

reciben bajos salarios, carecen de seguridad y protección social para ellos y sus familias. Desde su fundación esta corporación no ha sido dotada de equipo suficiente ni de instalaciones y cuarteles. Los efectivos de la corporación suelen ser enviados a actuar como "volanta", alojados en hoteles y campamentos cuando son enviados a una misión en diversos estados y casi siempre en condiciones precarias e indecorosas.

Lo mismo sucede con los agentes ministeriales y las policías estatales y municipales: en general carecen de profesionalismo, protección o apoyo y son, en muchos casos, dominados por la delincuencia y movidos por el interés y la corrupción y no por el deber del servicio público. A esto debe agregarse que la mayor parte de los cuerpos de seguridad actúan por su cuenta y que no existe, en los hechos, una mínima coordinación entre ellos; en algunos casos llegan incluso a enfrentamientos para mantener plazas y defender sobornos o prebendas.

Debe admitirse con toda franqueza que, dada la descomposición y la ineficacia de las corporaciones policiales de los tres niveles de gobierno, resultaría desastroso relevar a las Fuerzas Armadas de su encomienda actual en materia de seguridad pública, pues constituyen las instituciones más confiables para mantenerla, a pesar de que no fueron concebidas para ello, y pese a las distorsiones y el desgaste institucional que experimentan en las calles.

Ante la carencia de una institución policial profesional y capaz de afrontar el desafío de la inseguridad y la violencia, es necesario seguir disponiendo de las instituciones castrenses en la preservación y recuperación de la seguridad pública y el combate a la delincuencia, en el marco de lo dispuesto en el artículo 89 de la Constitución y con especial atención a la observancia de los derechos humanos, la integridad y el patrimonio de las personas.

Estas circunstancias llevan a proponer que, sin abandonar sus misiones constitucionales de velar por la seguridad nacional y la integridad territorial del país –incluidos su espacio aéreo y el mar patrimonial–, la preservación de la soberanía nacional y la asistencia a la población en casos de desastre, nuestras Fuerzas Armadas participen en la construcción de la paz por medio de un papel protagónico en la formación, estructuración y capacitación de la Guardia Nacional.

Tal reorientación estrechará los lazos entre los militares y la población, y permitirá emplear todo el potencial de los institutos castrenses –desde la Informática y la Ingeniería hasta la cartografía, pasando por la industria militar y naval– en el desarrollo económico nacional y sentará un precedente de gran trascendencia mundial.

### **b) Creación de la Guardia Nacional**

Se presentó al Congreso de la Unión una iniciativa de reforma a la Constitución Política de la República a fin de conformar la Guardia

Nacional como instrumento primordial del Ejecutivo federal en la prevención del delito, la preservación de la seguridad pública, la recuperación de la paz y el combate a la delincuencia en todo el país.

La Guardia Nacional de México actuará en forma semejante a corporaciones como la Gendarmería Nacional francesa, una fuerza armada responsable de las misiones de policía, y la Guardia Civil española, instituto armado de naturaleza militar que cumple funciones de seguridad pública. Los efectivos de ese cuerpo provendrán de las policías Militar y Naval, así como de la actual Policía Federal, y adicionalmente se convocará a civiles y a elementos de tropa para que se integren a la formación de nuevos elementos, los cuales recibirán formación y adiestramiento en planteles militares, de acuerdo a un plan de estudios elaborado en forma conjunta por las secretarías de Defensa Nacional, Marina, Gobernación y Seguridad y Protección Ciudadana.

A la capacitación teórica y práctica y al entrenamiento físico castrense se agregará una formación académica y práctica en procedimientos policiales, funciones de primer respondiente, proximidad social, derecho penal, derechos humanos, perspectiva de género, primeros auxilios, protección civil y otros conocimientos necesarios para el buen desempeño de los elementos.

Con esta medida se resolverán tanto el vacío legal en el que los institutos armados han venido participando en las labores de policía

como la carencia de una institución policial profesional y capaz de afrontar el desafío de la inseguridad y la violencia.

La Guardia Nacional perfeccionará sus esfuerzos con los de las instituciones de seguridad y cuerpos policiales de los estados y municipios. Al respecto, se han creado las Coordinaciones Estatales para la Construcción de Paz y Seguridad y las correspondientes Coordinaciones Regionales. Las primeras son encabezadas por los gobernadores, con la concurrencia de servidores públicos federales y participación de instituciones y servidores públicos estatales, en tanto que las segundas lo son por los Presidentes Municipales, en donde también concurren servidores públicos federales y se contempla la participación de instituciones y servidores públicos de los municipios.

La crisis de inseguridad y violencia que azota al país es una realidad que ha sobrepasado las capacidades institucionales existentes y a las estrategias utilizadas en los últimos años. En esa inteligencia se plantea la creación de la Guardia Nacional, bajo las siguientes premisas:

### **Será una institución de carácter policial**

Se trata de una institución policial, lo que implica que realizará tareas de prevención e investigación de los delitos así como labores de Primer Respondiente ante hechos delictivos. Esto quiere decir también que tendrá un enfoque de proximidad con la ciudadanía y comunicación con la comunidad. No solo de elementos armados, sino también de elementos enfocados en la prevención que a su vez hará más efectiva la tarea de contención y control de la Guardia Nacional.

### **El Mando superior será Civil**

La Guardia Civil se encontrará adscrita a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y será el titular de esta secretaría quien presida el órgano de mando estratégico y táctico, el cual consistirá en una Junta de Jefes de Estado Mayor compuesta por integrantes de la dependencia de los ramos de Seguridad, Defensa Nacional y Marina.

### **Tendrá naturaleza Dual, con una participación importante tanto de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana como de la Secretaría de la Defensa**

Se propone como una institución de carácter mixto o intermedio, esto quiere decir que si bien será un órgano con mando civil, sus integrantes tendrán entrenamiento, jerarquía y estructura militar, lo que permitirá contar con una institución mucho más disciplinada y capacitada para hacer frente a la delincuencia.

En este sentido, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana tendrá a su cargo la dirección y definición de programas, políticas y estrategias que definan la actuación de la Guardia Nacional; y la Secretaría de la Defensa a su vez dispondrá lo necesario para la estructura jerárquica, disciplina, régimen de servicios, asensos, prestaciones, ingresos, educación, capacitación, profesionalización y el cumplimiento de las responsabilidades y tareas de la Guardia Nacional estén homologados a los que se aplican en la fuerza armada permanente.

Asimismo, en sus inicios estará compuesta tanto por elementos que actualmente forman parte de las fuerzas armadas como lo son la policía naval y la policía militar, como por elementos que actualmente integran la policía federal. Todos ellos tendrán que cumplir requisitos de ingreso, certificación y control de confianza, así como por un proceso de profesionalización que garantice no solo que cuentan con entrenamiento militar sino también que cuentan con técnicas y habilidades policiales y de proximidad con la ciudadanía.

Por otro lado, si bien la disciplina, profesionalización y capacitación de sus miembros estará homologada a la de las fuerzas armadas la formación y el desempeño de sus integrantes se regirán por una doctrina policial fundada en el pleno respeto de los derechos humanos.

La Dirección de la Guardia Nacional también supondrá la participación no solo de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, quién tendrá el cargo superior en la dirección, sino también de la Defensa y la Marina, lo que logrará que se mejore la coordinación entre estas instituciones.

### **Se actuará con pleno respeto a la soberanía de las entidades federativas y los municipios**

Si bien se prevé el despliegue de la Guardia Nacional en las diversas regiones del país esto no significa que vaya a sustituir a las policías municipales ni estatales, la Guardia será una institución federal que actuará únicamente de manera subsidiaria y de apoyo a estas instituciones en la medida de sus necesidades.

Esto implica que otra de las prioridades de la Secretaría de Seguridad Pública y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública seguirá siendo el fortalecimiento de las instituciones policiales estatales y municipales.

**La Guardia Nacional será una institución de carácter permanente**

La Guardia Nacional será una institución de seguridad pública de carácter permanente, no temporal. De tal forma que sirva solo al gobierno actual sino que sea un legado para la nación, así como un referente a nivel internacional. Para eso se requiere que desde su nacimiento quede clara su naturaleza, adscripción y su funcionamiento de tal forma que se logre generar una verdadera identidad entre sus miembros, lo que es fundamental para el éxito de una institución.

No obstante esto de manera excepcional, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, la Fuerza Armada permanente seguirá prestando su colaboración para la Seguridad Pública.

**Se garantizarán las condiciones de estabilidad y bienestar de sus miembros**

Para que una institución de este tipo funcione es preciso garantizar las condiciones mínimas de bienestar y permanencia de todos sus miembros, es por esto que la iniciativa que se va a presentar se establece que los servicios, ascensos y prestaciones de la Guardia Nacional tendrán que ser homologados a los que se aplican en el ámbito de la Fuerza Armada permanente.

**c) Coordinaciones Nacional, Estatales y Regionales para la  
Construcción de Paz y Seguridad**

Parte fundamental de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública es garantizar la coordinación entre las instituciones federales y las estatales, y que las 266 regiones distribuidas en cada una de las 32 entidades federativas actúen también de manera coordinada e informada.

**Coordinaciones Regionales**

En cada una de las 266 regiones en que se divide el país para la construcción de paz y seguridad se destinarán otros tantos destacamentos de la Guardia Nacional para la prevención, investigación, detención y puesta a disposición de detenidos ante el Ministerio Público y aportación de las pruebas exigidas por la ley. La designación del número de elementos, personal especializado y recursos de investigación e inteligencia a cada región, se realizará en función del número de habitantes y considerando la incidencia delictiva y las proyecciones de criminalidad.

En cada una de las 266 regiones la coordinación general recaerá en la autoridad civil de más alto rango que asista a la reunión. Las coordinaciones estarán integradas por un representante del gobierno federal, uno del gobierno del Estado y uno de la Fiscalía General, el mando militar regional, autoridades locales y municipales, un agente del

ministerio público y personal acreditado de la Fiscalía de Derechos Humanos, así como miembros voluntarios de la sociedad civil y autoridades locales y municipales.

El mando operativo de la Guardia Nacional estará a cargo de oficiales del Ejército Mexicano o en las zonas costeras de la Armada de México.

### **Coordinaciones Estatales**

Las Coordinaciones Estatales para la Construcción de Paz y Seguridad se reunirán diariamente a temprana hora para compartir información y tomar acuerdos, y estarán conformadas por el Titular del Poder Ejecutivo del estado o un representante del mismo, el Delegado de Programas de Desarrollo del gobierno federal en la entidad, un representante de la Fiscalía General de la República y el comandante de la zona militar o naval, y se invitará al Secretario de Seguridad y al Fiscal o Procurador General de la entidad, así como a un representante de la Comisión de Derechos Humanos, al Presidente del Tribunal de Justicia de la entidad y a integrantes de la sociedad civil.

Los Delegados de Programas de Desarrollo y los Secretarios Técnicos funcionarán como apoyos y no como desafíos a las autoridades locales.

En las distintas Coordinaciones, nadie actuará de manera unilateral. Las decisiones se tomarán de manera conjunta y serán atendidas por el mando operativo de la coordinación que, será un integrante de la fuerza

armada permanente, militar o marino, dependiendo de la ubicación geográfica de la coordinación estatal. El objetivo de tener un solo mando es mejorar la operación y coordinación con un responsable bien definido.

A los Secretarios Técnicos de la Coordinaciones Estatales para la Construcción de Paz y Seguridad, les corresponde: (i) fungir como enlace de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana con las Coordinaciones estatales y regionales de seguridad y con los delegados estatales de programas de desarrollo; (ii) apoyar a las y los gobernadores en los asuntos referentes a las coordinaciones Estatal y Regionales; (iii) llevar el seguimiento de los acuerdos y resoluciones generados en las mesas; (iv) proporcionar informes a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana que contribuyan a la toma de decisiones; (v) contribuir en la ejecución, seguimiento y evaluación de los planes, programas y estrategias; (vi) y apoyar en el suministro, intercambio y actualización de información.

Cada Coordinación estatal estará en posibilidades de acceder en tiempo real, a la información indispensable sobre la incidencia criminal de su competencia, a través de Plataforma México, para una adecuada toma de decisiones.

### **Coordinación Nacional**

En el ámbito nacional se tiene ya un mando coordinado del Gabinete de Seguridad que es encabezado por el Presidente de la República; el

## ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA



Gabinete de Seguridad sesiona diariamente en Palacio Nacional y en el participan los Secretarios de Seguridad y Protección Ciudadana, Gobernación, Marina y Defensa, y se convoca con regularidad al Fiscal General de la República.

En la reunión se da seguimiento a las acciones que comprende esta Estrategia, se informa sobre la incidencia delictiva y se toman las decisiones correspondientes para transmitir las a las coordinaciones estatales y regionales. El Presidente podrá delegar la coordinación en el Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana.

En suma, el Gabinete de Seguridad es la instancia estratégica y de gestión de crisis. Su objetivo será garantizar la colaboración y perseverancia de todos los cuerpos de seguridad en el país, dotar de claridad a las reglas de convivencia y operación entre el gobierno federal y los gobiernos estatales en materia de seguridad, observar los debidos protocolos sobre el uso de la fuerza, garantizar el respeto a los derechos humanos y establecer diariamente las respuestas ejecutivas a los problemas que se presenten.

La Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana tiene las funciones de coordinar al gabinete de Seguridad, planificar las políticas públicas de seguridad y paz, actuar como representación del Presidente de la República en las sesiones de la Coordinación Nacional cuando el Jefe de Estado se encuentre ausente, elaborar la normatividad respectiva verificar su cumplimiento, vincular y articular a las autoridades federales

con las estatales y municipales, atender demandas de contención de conflictos sociales y operar los sistemas nacionales de Protección Civil y Penitenciario.

Como parte de esta Estrategia se ha invitado respetuosamente a participar en la observación de las tareas de seguridad, construcción de la paz y prevención del delito a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

### **Reglas comunes de las Coordinaciones**

En cada región, en cada estado y en la capital de la República tendrán lugar a temprana hora reuniones diarias para coordinar a todas las dependencias federales, estatales y municipales encargadas de la seguridad pública.

### **ESTRATEGIAS ESPECÍFICAS**

Como parte fundamental de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública se han desarrollado las siguientes estrategias específicas que no son limitativas, pero que constituyen temas prioritarios y urgentes a atender para recuperar la seguridad, pacificar el país y consolidar el Estado de Derecho.

#### **A). Nuevo Modelo Policial**

Se desarrollará un Modelo Nacional de Policía que considere y articule los esfuerzos y aportaciones de los tres órdenes de gobierno y tome en cuenta las condiciones, contextos y necesidades locales.

Dicho modelo debe ser integral y transversal en sus componentes y considerar un enfoque de derechos humanos, proximidad y participación ciudadana.

Asimismo, debe velar por la construcción colectiva y la coordinación efectiva entre cuerpos policiacos municipales, estatales y federales, al tiempo de estandarizar los rubros relacionados con la capacitación, profesionalización, certificación y dignificación policial.

En ese contexto, la policía más importante es la municipal, por su proximidad social y conocimiento del territorio. Nuestra apuesta será por el mejoramiento de los recursos humanos de estas corporaciones. Haremos policía desde abajo. Orientaremos los mayores recursos posibles al fortaleceremos profesional de las policías municipales. Impulsaremos un programa emergente de capacitación y profesionalización policial para duplicar lo más pronto posible el número de elementos municipales capacitados.

Tanto las policías municipales como las estatales se habrán de integrar en un solo modelo nacional de policía, con una misma calidad y competencia profesional, así como con capacitación y responsabilidades homologadas. Este proyecto se desarrollará en el Marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública en tres etapas: la creación de un modelo nacional de policía; la homologación de 32 modelos estatales afines y con capacidades iguales; y, finalmente, la reproducción del modelo estatal en las policías municipales que cuenten con las capacidades y acrediten los requisitos para su integración.

Dada la pulverización del territorio de algunas Entidades Federativas al inicio de esta Administración Federal se han iniciado acciones concretas de Coordinación Interinstitucional entre los tres órdenes de gobierno que buscan la homologación de acciones y procedimientos en el desarrollo policial y el régimen disciplinario.

Las políticas en materia de Seguridad Pública que son acordadas por el Sistema Nacional de Seguridad Pública cuentan con recursos federales que se destinan a los estados y municipios para apoyar la realización de las metas en los temas de profesionalización de las personas que conforman a las distintas instituciones encargadas de la Seguridad Pública, para la prevención de la violencia y la delincuencia con participación ciudadana, su equipamiento, la construcción de infraestructura física, así como para la implementación de bases de datos útiles para los fines de seguridad pública.

Esta Coordinación Interinstitucional está regida por la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, no obstante se advierten oportunidades de establecer mecanismos específicos y convenios de colaboración para los procesos de desarrollo policial, desarrollo organizacional y régimen disciplinario.

Las economías de escala beneficiarían a un número importante de municipios del país, que no cuentan con suficientes recursos financieros, materiales y humanos para el óptimo desempeño de sus atribuciones en materia de seguridad pública.

Se busca que los puestos, los sueldos, la capacitación y la certificación de las Instancias de Seguridad Pública Estatales no tengan diferencias abismales entre sí, que las percepciones mensuales en los Cuerpos Policiacos tengan un aumento gradual y significativo, dependiendo del rango y los niveles, teniendo como objetivo final la homologación de sueldos, capacitación y entrenamiento, equipamiento y reconocimiento. Los efectivos policiales estatales y municipales no deben quedarse muy atrás de las instancias federales.

Por lo cual, resulta imperativo Reactivar la Procuración de Justicia con un Nuevo Modelo Nacional de Policías Estatales y Municipales. Impulsaremos la creación de la Universidad de la Seguridad Pública. Esta institución nos permitirá contar con un sistema de capacitación y educación continua, cuyo objetivo será especializar y profesionalizar a los cuerpos de seguridad. La formación incluirá una red adicional de escuelas y academias regionales.

Se rediseñará la carrera policial para adaptarla al nuevo sistema de justicia penal, mediante la creación de un auténtico servicio policial de carrera, que reconozca y garantice su permanencia. Los puestos de mando se asignarán por méritos a su actividad policial.

### **B). Prevención del Delito**

La prevención es uno de los ejes estratégicos de la seguridad pública. Se han impulsado acciones en lo inmediato para consolidar una amplia política de prevención y participación ciudadana.

Contribuir a la construcción de paz mediante la prevención y reducción de la violencia entre grupos y entre personas, la restitución de derechos y la promoción de bienestar a nivel comunitario, la generación de eficacia colectiva frente a los problemas de inseguridad y la reconstrucción de la legitimidad de las instituciones de seguridad y justicia frente a la población.

Lograr lo anterior necesariamente implicará que las acciones de prevención por un lado **(a)** apoyen la desarticulación de los entramados delictivos que tienen una relación más estrecha con la violencia entre grupos (la producción, tráfico y comercialización de drogas; el robo, distribución y comercialización ilícita de hidrocarburos; el robo a autotransportes de carga y la comercialización ilegal de los bienes obtenidos de esta forma; el tráfico de armas; el tráfico o la trata de personas o la comisión de delitos electorales) y **(b)** contribuyan a interrumpir los fenómenos de violencia interpersonal que más afectan a las comunidades como son la violencia en pareja, la violencia en el hogar, la o violencia en el ámbito escolar.

Por otro lado también requerirá que la política de prevención **(c)** ayude a facilitar el acceso de las personas a salud, educación, trabajo y vivienda, entre otros satisfactores; **(d)** promueva la cultura de la legalidad y la ética pública, así como la movilización de la comunidad en torno a la solución pacífica de sus conflictos y problemas de inseguridad y **(e)** permita sentar las bases para la reconciliación entre la

sociedad y las instituciones encargadas de brindar seguridad y procurar e impartir justicia.

Para lograr lo anterior, el gobierno de México a través de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana enfocará sus esfuerzos en las siguientes acciones:

- **Desarrollo Alternativo:** Crear, de la mano de las dependencias encargadas de la política económica y social, alternativas económicas sostenibles para los hogares y comunidades que dependen del ingreso provisto por actividades ilícitas como el cultivo de drogas, la extracción y distribución ilegal de hidrocarburos, el robo de autotransporte, etc. Para ello, será necesario mejorar las condiciones generales de bienestar, promover la cohesión de la sociedad en torno a valores cívicos, desarrollar infraestructura y mejorar el alcance de servicios públicos en las regiones donde se presentan dichas actividades. Asimismo, como parte de esta estrategia, se buscará que los bienes decomisados al crimen sean reutilizados o reinvertidos en los proyectos de prevención y bienestar que beneficien a estas comunidades.
- **Prevención Especial de la Violencia y el Delito:** En coordinación con las instancias encargadas de la operación del sistema de justicia penal a nivel federal, estatal y municipal, se trabajará en disuadir a los autores de conductas delictivas de su reincidencia mediante intervenciones restaurativas, orientadas a su protección (en el caso

de los menores que son forzados a cometer delitos), resocialización y a la reparación del daño cometido a las víctimas. Las estrategias de prevención especial de la Secretaría no se limitarán a las personas privadas de la libertad, sino que se extenderán a las personas que cumplan con alguna sanción no privativa de la libertad o con alguna medida de justicia alternativa.

- **Disuasión Focalizada:** Junto con las instancias correspondientes de los tres órdenes de gobierno, así como con las dependencias encargadas de la política social, se diseñarán e implementarán estrategias que permitan (i) identificar dónde y quiénes se dedican a una actividad ilícita; (ii) comunicarles con claridad las consecuencias de participar o continuar participando en actividades ilícitas haciendo explícitos los riesgos y las sanciones penales asociadas o bien poniendo el ejemplo mediante la persecución efectiva de personas o grupos dedicados a actividades similares; (iii) movilizar a la comunidad afectada por estas actividades para generar conciencia en las personas o grupos dedicados a actividades ilícitas sobre los daños que generan de forma que la propia comunidad pueda orientarlos para que modifiquen su comportamiento de forma positiva y (iv) ofrecer apoyo integral a quienes deseen abandonar la actividad delictiva y den cuenta de ello.
- **Cumplimiento Regulatorio:** Se promoverá, en coordinación con instituciones públicas y del sector privado y mediante la articulación de apoyos e incentivos, que las dependencias o instancias que por

su objeto social o atribuciones legales puedan estar en riesgo de ser utilizadas o infiltradas por la delincuencia para llevar a cabo actividades ilícitas se apeguen a los estándares de operación y cumplimiento legal más altos a nivel nacional e internacional.

- **Justicia Procesal, Proximidad y Atención a Víctimas:** La Secretaría, a través de las unidades encargadas de la prevención, velará porque las autoridades de seguridad y justicia cuenten con herramientas y protocolos de actuación que ayuden a consolidar su legitimidad frente a la sociedad; es decir, que ayuden a fortalecer la percepción de que trabajan en favor del bien público y no en favor de objetivos institucionales o individuales. Dichas herramientas o protocolos podrán incluir temas relacionados con su proximidad y la calidad de sus interacciones con el público, la justicia cívica, la transparencia y rendición de cuentas, el uso de la fuerza o la atención a víctimas.

En todos los casos, las estrategias se desarrollarán, adaptarán y complementarán a partir de un diagnóstico detallado de cada una de las regiones, corredores o sectores donde se lleven a cabo atendiendo a las especificidades de cada una, máxime si se trata de alguna región que agrupe de forma diferenciada a un grupo étnico específico (i.e. *etnoregiones*).

En este sentido, la política de prevención tendrá como prioridades: (a) establecer lazos de colaboración con todas las dependencias

relevantes del Gobierno de México, (b) coordinarse en todo momento con las autoridades estatales y municipales y (c) estrechar sus vínculos con la comunidad internacional, el sector privado y, de manera muy importante, con la sociedad civil organizada y no organizada.

**C). Estrategias focalizadas en las regiones y participación ciudadana**

Se desarrollarán estrategias focalizadas según la naturaleza de los problemas locales y regionales, comenzando por los territorios más violentos; es prioridad la recuperación de los espacios públicos. Se está reafirmando el combate a los delitos que más afectan a la sociedad, como la extorsión, el robo, el secuestro, el homicidio, el tráfico de personas, el contrabando y el comercio ilegal de armas, el feminicidio, la violencia de género y los crímenes de odio.

De igual manera, se convocará a las asociaciones civiles y organismos ciudadanos a sumar su esfuerzo y experiencia para garantizar resultados óptimos; todo ello con un esfuerzo con la conformación de redes vecinales.

Finalmente, habrá apertura a la observancia y participación de organismos de la sociedad civil y de defensa de derechos humanos nacionales e internacionales. En carreteras, campos y ciudades del país se dará atención especial a la salvaguardia de los derechos de las comunidades indígenas, los menores, las mujeres, los adultos mayores,

las personas con discapacidad los migrantes de cualquier nacionalidad y los grupos sociales o personas en situación de vulnerabilidad. Asimismo, el gobierno reconocerá explícitamente la jurisdicción de la Corte Penal Internacional y se recurrirá a esa instancia para el esclarecimiento y el castigo si llegaran a tener lugar crímenes que pudieran considerarse como de lesa humanidad.

**D). Nuevos criterios de distribución de los recursos federales en materia de seguridad**

A partir del diálogo con los Ejecutivos locales y la suma de esfuerzos de la federación y las Entidades Federativas el Consejo Nacional de Seguridad Pública aprobó los nuevos criterios de distribución, fórmulas y variables para la asignación, administración y ejercicio de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública a las entidades federativas (FASP) que serán aplicados en el ejercicio fiscal 2019, y que serán la base para futuros ejercicios fiscales, sujetos desde luego a su evaluación y resultados.

Los criterios de distribución de los recursos federales se basan en las siguientes prioridades acordadas con la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) y aprobadas por el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

**1. Profesionalización, certificación y capacitación de policías estatales, municipales, custodios y ministeriales con énfasis**

en sistema de justicia penal acusatorio, derechos humanos y perspectiva de género.

**2. Equipamiento Policial y de Instituciones (Unidades Especializadas en Combate al Secuestro, Cibernética, Búsqueda de Personas y Sistema de Justicia Penal).**

- El equipamiento policial de las instituciones es precario y obsoleto, así como en muchos casos es insuficiente para enfrentar a la delincuencia.
- Como prioridad se deben destinar mayores recursos de los fondos federales para el equipamiento de las corporaciones, los cuales sumados a los esfuerzos locales permitirán que las policías cuenten con mejor condiciones para el desarrollo de su trabajo: mejores uniformes, mejor protección, mejores vehículos, mejor armamento.

**3. Fortalecimiento y/o creación de las Unidades de Inteligencia Financiera en las entidades federativas.**

- El eje de la actividad criminal es el flujo financiero, sino es combatido con eficacia la lucha será infructífera.
- En la gran mayoría de las entidades federativas no existen Unidades de Inteligencia Financiera, al constituirse estas Unidades coadyuvarán en la prevención y combate a los

delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita y eso permitirá desarticular la red financiera de los criminales.

- Con dichas unidades se fortalecerá la investigación para los procesos de extinción de dominio de los bienes decomisados a los delincuentes para su posterior utilidad social.

#### **4. Construcción, mejora y equipamiento de los Servicios Médicos Forenses.**

- Ante eventos reprobables, como las cajas de trailers repletas de cadáveres amontonados que circularon en la zona metropolitana de Guadalajara por la falta de espacios en los servicios médicos forenses o las condiciones lamentables en que se encuentran operando otros con una gran saturación con cuerpos sin equipos de refrigeración funcionales, expuestos y apilados, se pretenden construir, mejorar o ampliar los centros donde son almacenados.
- Toda persona merece un trato digno y el personal que labora en esas instituciones deben contar las condiciones mínimas de sanidad e higiene para desempeñar su trabajo.

#### **5. Fortalecimiento del Sistema Penitenciario Nacional y de ejecución de medidas para adolescentes**

- Actualmente el Sistema Penitenciario Nacional presenta inconsistencias tales como: opacidad, falta de controles internos y corrupción.

- La población penitencia a nivel nacional a fines del 2018 era de 202,889 internos. El 83% son del fuero común y el 17% del fuero federal.
- Por ello, se requiere mejorar las condiciones de las personas privadas de la libertad (PPL) estableciendo un régimen de respeto a sus derechos con dignificación de condiciones de alojamiento, salud y alimentación.
- Se deben de eficientar los Sistemas de bloqueos de señales de celulares en los reclusorios para evitar que desde ahí se practiquen extorsiones y operen los delincuentes.

#### **6. Interconexión tecnológica eficaz de todos los sistemas de información federal, estatal y municipal**

- La falta de acuerdos de colaboración y de coordinación interinstitucional de diversas instituciones a nivel federal, estatal y municipal han limitado la interconexión tecnológica y eficaz de los sistemas de información para combatir la criminalidad.
- Se requiere fortalecer Plataforma México para contar con una interconexión tecnológica eficiente de todos los sistemas de información federales, estatales y municipales.
- La inteligencia debe ser la base de un correcto desempeño para las fuerzas del orden, en la medida en que minimiza el uso de la fuerza, redundando en la seguridad de la población y

de los propios agentes y permite desarticular de raíz los procedimientos delictivos.

- Se han establecido los primeros protocolos de intercambio de información y análisis entre las áreas de inteligencia policial y criminal, instancias de inteligencia sobre seguridad interior, pública y nacional, el Instituto Nacional de Migración y la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

#### **7. Actualización y fortalecimiento de la Red Nacional de Radiocomunicación**

- Existe un nivel de obsolescencia y de abandono en el área de la Red Nacional de Radiocomunicación, aunado a la existencia de un monopolio.
- Esta situación ha impedido el crecimiento organizado y articulado de la red de comunicación.
- El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública en coordinación con la oficina del Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, deberán desarrollar acciones que garanticen en el corto, mediano y largo plazo la operación y vigencia de la Red Nacional de Radiocomunicación con las siguientes características:
  - (a) libre competencia en la provisión de infraestructura, equipamiento, mantenimiento y transferencia de conocimiento,
  - (b) actualización completa al protocolo IP, e

(c) integración confiable entre las redes de seguridad Tetra, Tetrapol y P25, así como del sistema satelital MEXSAT MORELOS III y las redes de banda ancha vigentes en el territorio nacional a través de la interoperabilidad, de al menos, voz y señalización.

Todas estas medidas deberán observarse en los tres órdenes de gobierno con el objeto de ampliar las coberturas, diversificar los servicios, y aprovechar la oferta de otras tecnologías en el mercado, garantizando la utilización de la infraestructura instalada por el Estado Mexicano.

#### **8. Fortalecimiento tecnológico del Registro Vehicular (REPUVE)**

- El robo de vehículos no sólo es un delito que por sí mismo hay que combatir frontalmente, sino porque la mayoría de los delitos se cometen en vehículos robados pues son la herramienta de los criminales.
- Las experiencias en materia de registro de vehículos hasta ahora han sido insatisfactorias.
- El Registro Vehicular (REPUVE) debe considerarse como un instrumento de seguridad ya que es una herramienta eficaz para el combate del delito debido a que en su comisión, traslado y huida se requiere de un medio de transporte que nos permita llegar con rapidez a los responsables del delito.

- Se debe de impulsar el incremento de las capacidades de supervisión del REPUVE en las Entidades Federativas en esta materia.

**9. Fortalecimiento de los sistemas de video vigilancia y geolocalización**

- En la actualidad en una gran mayoría de Ciudades y Municipios del país no funcionan los sistemas de video vigilancia y geolocalización.
- No se cuenta con un adecuado esquema de mantenimiento y capacitación para los sistemas de video vigilancia y geolocalización ya instalados.
- Sin embargo está comprobado que éstos sistemas ayudan a reducir la criminalidad.

**10. Impulso Modelo Nacional de Policía, Prevención del delito y percepciones extraordinarias**

- Es un hecho irrefutable que la sociedad demanda una policía confiable, capacitada y bien remunerada.
- Es por eso que se trabaja en un Modelo Nacional que considere y articule los esfuerzos y aportaciones de los tres órdenes de gobierno y tome en cuenta las condiciones, contextos y necesidades locales.
- Dicho Modelo Nacional de Policía debe ser integral y transversal en sus componentes y considerar un enfoque de derechos humanos, proximidad y participación ciudadana.

- Para ello es imperante homologar sueldos, capacitación, reconocimiento y equipamiento de nuestras policías.

#### **E). Estrategia de Combate al Mercado Ilícito de Hidrocarburos**

A la luz de la dimensión del problema que implica el fenómeno delictivo asociado al robo y venta ilícita de hidrocarburos, el Estado mexicano ha impulsado de manera firme y decidida una serie de acciones tendientes a resolver dicha problemática surgida, permitida y tolerada desde anteriores administraciones.

La misma genera graves daños a la economía del país, es detonador de violencia inusitada en diferentes regiones de la República, fomenta la corrupción y genera graves conflictos sociales y riesgos para la población, que incluso han llegado a convertirse en verdaderas tragedias nacionales.

En este sentido las acciones gubernamentales se encauzarán a través de la prevención general y especial del delito.

Por lo que hace a la prevención general del delito, se están impulsando una serie de programas sociales que permitan inhibir las condiciones criminogénicas que favorecen la aparición de conductas antisociales asociadas al robo y venta ilícita de hidrocarburos.

## ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA



Durante esta administración se efectúa un esfuerzo de inversión presupuestal histórica, para atender las causas generadoras de las conductas antisociales, por ello mediante elevar las condiciones de bienestar y desarrollo social a través de mejores servicios de salud, educación, vivienda, trabajo bien remunerado, deporte, entre otros aspectos, estaremos en posibilidades de evitar que la delincuencia organizada se vea beneficiada de las condiciones de pobreza, marginación y desigualdad de la población más vulnerable de nuestro país.

De igual manera, actuando paralelamente tanto en evitar las conductas antisociales como persiguiendo y sancionando aquellas que el Derecho y la sociedad consideran inaceptables, permitirá disminuir drásticamente las externalidades económicas producto del delito que afectan de manera significativa la viabilidad y desarrollo económico, social y político de México.

En lo que respecta a la prevención especial del delito el Gobierno de la República, ha determinado utilizar todos los recursos con los que cuenta para enfrentar de manera firme y decidida las conductas delictivas que impunemente durante varios lustros se han cometido con la connivencia de las autoridades responsables de aplicar la ley.

Para tener una respuesta integral al problema se ha determinado que adicionalmente a los esfuerzos de Secretaría de la Defensa encaminados a garantizar la seguridad de PEMEX, se sumen todas las

capacidades institucionales del Estado mexicano a través de la función policial que desarrollan diversas instituciones, tanto en el plano de producción de inteligencia direccionada a auxiliar al Ministerio Público Federal, como en el ejercicio de las facultades preventivas, investigativas e inspectivas que cada institución pueda desarrollar.

Para ello se plantean tres diferentes etapas que deberán ser puntualmente evaluadas en cuanto a resultados concretos.

### **1. En una primera etapa:**

- a) Solventar las necesidades de productos de inteligencia que permita prevenir robos de combustible, o sabotajes a las instalaciones de PEMEX
- b) Dar seguimiento y auxiliar a la Fiscalía General de la República con información táctica en todas las detenciones que se realicen en flagrancia, a efecto de apoyar en la judicialización de detenidos y en el aseguramiento de inmuebles, vehículos o instrumentos del delito,
- c) Identificar con *modus operandi* todos los eventos de robo de combustible en el país, vía mecanismos de inteligencia transversales aprovechando todas las capacidades institucionales.

### **2. En una segunda etapa:**

- a) Identificar el número de investigaciones en curso a efecto de establecer las redes de vínculos que establezcan la identificación de los líderes de las organizaciones delictivas, sus operadores regionales, testaferros, bienes y recursos, así como quienes les brindan protección desde su calidad de servidores públicos.
- b) De dichas redes de vínculos deberán determinar cuántos objetivos cuentan con mandamientos judiciales en su contra o investigaciones en curso, y respecto de los que no existan aquellas, proporcionar información que sirvan como datos de prueba para iniciar las investigaciones correspondientes, o integrar debidamente las ya existentes para el ejercicio de la acción penal en su contra.
- c) Determinar los objetivos prioritarios y los blancos de oportunidad a consignar con pedimento de orden de aprehensión, las cuentas bancarias que deban ser intervenidas, los bienes inmuebles que deban ser cateados y asegurados, las estaciones de servicio que deban ser inspeccionadas e identificar a los líderes sociales regionales que se encuentren relacionados en la comisión del tales delitos.
- d) Dar seguimiento procesal a las judicializaciones que resulten procedentes.
- e) Establecer un programa de cumplimiento de órdenes de aprehensión por delitos relacionados con el robo de combustible.

**3. En una tercera etapa:**

Evaluar resultados a través de:

1. La capacidad de respuesta institucional derivada tanto del número de ataques a ductos, como las posibles pérdidas que pudieran presentarse por robo de combustible.
2. Número de investigaciones iniciadas.
3. Número de personas detenidas y procesadas.
4. Número de órdenes de aprehensión obtenidas.
5. Número de órdenes de aprehensión cumplidas.
6. Número de bienes asegurados y monto de los mismos.
7. Número de cuentas y empresas aseguradas y monto de las mismos.
8. Número de sentencias condenatorias obtenidas.

Estamos convencidos que garantizar certeza jurídica a los gobernados y respeto a sus derechos humanos justifican la existencia de los estados democráticos, por ello sabremos cumplir con el mandato que el pasado primero de julio el pueblo nos otorgó para reestablecer el estado de derecho y desterrar la impunidad.

Sabemos que la tarea implica superar vicios, rezagos y deformaciones históricas que exigen comprometer nuestra absoluta voluntad y compromiso con la aplicación de la ley que permitan alcanzar condiciones de paz y bienestar social.

**F). Estrategia de combate al uso de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (mejor conocido como lavado de dinero o lavado de activos), defraudación fiscal y finanzas de la delincuencia organizada, así como el papel de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) en el abatimiento de éstos delitos.**

Mediante el uso de la inteligencia financiera, se combatirá al crimen organizado como un sistema económico, es decir, en su fortaleza económica. Concentraremos nuestros esfuerzos en el dinero y en los bienes del narcotráfico, y no sólo en los narcotraficantes o en los llamados objetivos prioritarios.

Los recursos incautados al crimen organizado se destinarán a financiar los programas focalizados de prevención social y reparación del daño. Se establecerán controles legales y de ciudadanía para supervisar el uso y aplicación de dichos recursos.

En los resultados de la Evaluación Nacional de Riesgos 2016 (actualmente se está realizando la actualización 2019 de este documento), coordinada por la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) y en donde participaron instituciones de seguridad, procuración de justicia, del poder judicial de la federación, así como instituciones del sistema financiero y bursátil mexicano, se identificó a la delincuencia organizada como uno de los principales riesgos de la economía nacional, motivo por el cual debe de ser atacada desde su ámbito financiero, para abatir su poder económico que afectará y disminuirá sus operaciones.

La diversificación y creatividad que tiene la delincuencia organizada para realizar operaciones financieras a través de empresas, personas o utilización del sistema bancario y bursátil es tan vasto que obliga a las instituciones de inteligencia a encontrar nuevos métodos que contribuyan a localizar y posteriormente bloquear las cuentas y activos de éstos delincuentes, así como denunciar ante la Fiscalía General de la República o fiscalías o procuradurías locales.

De igual manera, al utilizar recursos de procedencia ilícita en las actividades productivas, produce un quebranto a la hacienda pública del país por la defraudación fiscal que esto provoca y que lesiona también a la sociedad por la distracción de recursos que bien podrían ser utilizados en educación o programas sociales.

La UIF en el marco de una política criminal de Estado encabezada por el Presidente de la República y la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, juega un papel trascendental en la prevención de la utilización de recursos de procedencia ilícita, al proveer a las instituciones de procuración de justicia elementos tangibles, información y análisis que contribuyen al fortalecimiento de investigaciones, que en su caso, puedan ser judicializadas y las sentencias por estos delitos sean incrementados.

Asimismo, la facultad que tiene la UIF para incorporar al listado de personas bloqueadas a individuos o empresas relacionadas con la delincuencia organizada, permite limitar sus operaciones y afecta sus

estructuras, debilitándolas y dando la oportunidad a las instituciones de procuración e impartición de justicia de realizar sus tareas.

Para lograr lo anterior, la UIF dentro del marco legal vigente y para combatir los delitos que ya se han mencionado, realizará las actividades siguientes:

1. Elaboración y diseminación de tipologías en donde se muestren los métodos que utilizan las redes de la delincuencia organizada para ingresar al sistema financiero recursos de procedencia ilícita, así como sus delitos predicados.
2. Integrar, evaluar y vincular datos para prevenir y combatir el delito de utilización de recursos de procedencia ilícita.
3. Especialización en las técnicas de investigación para la identificación pronta y expedita de operaciones con recursos de procedencia ilícita.
4. Generar productos de inteligencia para el combate y la afectación a la economía de la delincuencia, a través de los reportes de inteligencia que se generen.
5. Contar con bases de información y de datos estructurados que permitan respuestas eficaces en el combate al Lavado de Dinero.
6. Homologación de criterios y plataformas de tecnologías de la información y comunicación para integrar y diseminar productos de inteligencia patrimonial, fiscal y económica.
7. Agregar un componente económico y patrimonial a las tareas actuales de investigación, bajo un enfoque de creación de

inteligencia patrimonial económica a nivel local, con recursos de fondos FASP.

8. Prever tendencias delictivas con base en los activos de los delincuentes y los sujetos relacionados con los mismos.
9. Potenciar la coordinación institucional en materia de estadística y combate a la delincuencia, relacionada con la investigación, procesos y condenas por la utilización de recursos de procedencia ilícita, ello para la debida toma de decisiones.
10. Generar datos estadísticos y mapas patrimoniales que identifiquen factores de riesgo, así como patrones inusuales en materia fiscal.
11. Identificar y bloquear los activos de los imputados relacionados con la delincuencia organizada.
12. Incrementar el número de denuncias que presenta la UIF ante la Fiscalía General de la República de los hechos que tenga conocimiento relacionados con la utilización de recursos de procedencia ilícita, así como con vistas entre la Procuraduría Fiscal de la Federación por casos de defraudación fiscal y Secretaría de la Función Pública por temas de responsabilidades administrativas.
13. Congelar o bloquear las cuentas vinculadas a delitos en donde se presuma la utilización de recursos de procedencia ilícita, financiamiento al terrorismo o la proliferación de armas de destrucción masiva, así como sus delitos predicados.
14. Suscribir y celebrar actos jurídicos necesarios para un eficaz ejercicio de las funciones de la UIF.

15. Implementar en la Guardia Nacional una Unidad Policial Especializada en la Investigación de Lavado de Dinero denominada Guardia Financiera, que debe estar adscrita a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.
16. Coadyuvar en la creación de una Unidad de Investigación y Litigación especializada en lavado de dinero y robo de hidrocarburos en la Fiscalía General de la República.
17. Coordinación con instancias de procuración e impartición de justicia con la finalidad de obtener mejores resultados en la judicialización de los asuntos.
18. Coordinación con instancias internacionales para la prevención y combate de operaciones con recursos de procedencia ilícita.
19. Intercambio de información con agencias internacionales para prevenir y combatir las operaciones con recursos de procedencia ilícita.
20. Proporcionar asesoría técnica y de gestión a las entidades federativas en materia de operaciones con recursos de procedencia ilícita.
21. Implementación de programas de capacitación a los diversos sectores del sistema financiero y de actividades vulnerables para lograr una mejor identificación de conductas delictivas por lavado de dinero.

**G). Estrategia para agilizar los procedimientos de extinción de dominio y utilización social de los bienes confiscados a la delincuencia.**

El procedimiento actual de extinción de dominio es muy largo ya que puede durar años para que un Juez Penal Federal competente, dicte sentencia e instruya el destino de los bienes asegurados.

El Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE) es la Institución del Gobierno Federal que administra bienes que no son del Estado. En la actualidad, el SAE tiene, en bodegas y patios, diversos bienes asegurados que fueron transferidos por la entonces Procuraduría General de la República hace más de 14 años, sin que la autoridad competente se pronuncie respecto a su destino.

Se generaran los acuerdos correspondientes con la Fiscalía General de la República para que los Agentes del Ministerio Público de la Federación agilicen los procedimientos de abandono ante las instancias judiciales y se agilice su destino.

Se ha planteado convertir dichos bienes a numerario, efectivo o su equivalente, mediante el procedimiento de enajenación.

Adicionalmente a la Ley de la materia (Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público), se propondrán reformas a la Ley de Instituciones de Crédito, a la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público y su Reglamento; así como al Código Nacional de Procedimientos Penales.

Se propone que los recursos de los bienes confiscados cuyo dominio haya sido declarado extinto mediante sentencia ejecutoriada después de la intervención del SAE, se destinen en partes iguales a tres fondos

para la reparación del daño causado a la víctima u ofendido de los delitos; a Programas Sociales y al fortalecimiento de la Estrategia de la Seguridad.

### **H). Estrategia para combatir el Robo a autotransporte y pasajeros en carreteras**

En las carreteras de México circulan anualmente 75 millones de personas y en temporadas vacacionales 16 millones de personas en forma adicional, por lo que ante esta saturación de usuarios de la red carretera nacional, la delincuencia opera en el anonimato. Se requiere combatir, mediante una estrategia interinstitucional, los asaltos y robos en las carreteras de México y con ello disminuir sensiblemente los siniestros.

Al respecto se llevarán a cabo las siguientes acciones:

- Operaciones específicas de revisión y supervisión del transporte en rutas identificadas con mayor Incidencia Delictiva.
- Vinculación con centros de distribución, centrales de carga, cámaras del transporte y Organismos del Sector Privado para intercambio de información sobre incidencias y eventos en carreteras.
- Establecer filtros de revisión y arcos en Centrales de Autobuses.
- Revisar las afectaciones de tramos carreteros y blindar los accesos a las autopistas.
- Uso de arcos gamma para la detección de armas y drogas.

- Acceso a las cámaras de videovigilancia para detectar vehículos sospechosos o dedicados a actividades delictivas.

Los tramos carreteros donde se iniciará este Plan de Carreteras Seguras serán:

- Carretera 150D de la **Ciudad de México al Puerto de Veracruz.**
- Carretera 37D de Morelia al Puerto de Lázaro Cárdenas.
- Carretera Autopista 57D en su Tramo **Ciudad de México-Querétaro** y Autopista 45D en su Continuación del Trayecto **Querétaro-Salamanca-Irapuato.**
- Autopista 95D en su Tramo **Cuernavaca-Chilpancingo.**

#### **1). Estrategia para abatir el tráfico de armas**

Las Instituciones de Gobierno no han contado con controles eficientes ni inventarios de confiscaciones de armas; además existe un alto índice de corrupción en los tres órdenes de Gobierno en relación con este tema.

Se calcula que un 3% de los mexicanos tienen un arma y en nuestro país se utilizan armas de fuego en alrededor de un 70% de los homicidios. Se calcula que alrededor de 200,000 armas de fuego entran ilegalmente a México cada año.

Se ha carecido de controles aduaneros eficientes. No se cuenta con rastreo de armas ni protocolos periciales eficientes y universales.

## ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA



Se requiere combatir mediante una estrategia interinstitucional la entrada ilegal de armas de fuego en nuestro país y establecer mayores controles y seguimiento a las licencias colectivas de armas de fuego.

Se pondrán en marcha mecanismos para mejorar el control y registro de armas aseguradas y se reactivarán los grupos interinstitucionales integrados por el Sistema de Administración Tributaria, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de la Marina, Fiscalía General de la República, Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública para supervisar el control y registro de armas. Periódicamente se revisarán los resultados de estas acciones.



DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA POR EL QUE SE APRUEBA EL DECRETO QUE APRUEBA LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA.

## ANEXO

**Ponente: Manelich Castilla Craviotto**

### **“Estrategia policial en el contexto de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública.”**

Toda estrategia de seguridad que parta de una visión integral y no únicamente de las posibilidades de prevenir y perseguir el delito a través de las instancias dedicadas a ello, es y será siempre bien valorada y recibida. Es el caso de la Estrategia Nacional de Seguridad del Gobierno de la República, cuyos baluartes son el combate a la corrupción, generación de empleos, respeto a los derechos humanos, redireccionamiento en la atención del fenómeno de consumo de drogas, entre otros.

Empero, tratándose esta amable invitación del Senado de la República para abordar el tema de la estrategia policial, es menester acudir no ya a secundar lo dicho en semanas previas, concretamente lo positivo que resulta para México el consenso en torno a la aprobación de la Guardia Nacional, sino a proponer en el mejor ánimo, alternativas para que este esfuerzo obtenga mejores frutos.

Como ex servidor público, tengo la firme convicción de que quienes hemos pasado por las áreas de seguridad y justicia, estamos obligados más a proponer que a criticar. Si existe una instancia que merece el respaldo y cobijo de la sociedad y de todos los actores públicos y privados, es precisamente la de seguridad. Por ello, antepongo mi profundo respeto a quienes hoy en día tienen la encomienda de construir escenarios que garanticen este derecho humano, a lo que en esta modesta aportación plantearé ante esta Comisión.



DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA POR EL QUE SE APRUEBA EL DECRETO QUE APRUEBA LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA.

## 1. Panorama general de la propuesta de un “Nuevo Modelo Policial” incluido en la Estrategia Nacional dentro del rubro “estrategias específicas”.

En el año 2008, de la mano de la reforma constitucional al sistema de justicia penal y seguridad pública, surge la necesidad de dotar a las policías de herramientas y métodos de inteligencia que privilegien la prevención por encima de la reacción. A esta transformación se le llamó también un “Nuevo Modelo Policial”, lo mismo sucedió casi en cada uno de los sexenios de la vida moderna de México. Cada administración, una nueva estrategia, nuevas instituciones o modelos de seguridad.

A nivel mundial, los estudios más recientes, como el del Dr. Francesc Guillén Lasierra<sup>2</sup> y su propuesta de un Modelo de Seguridad Plural<sup>3</sup>, coinciden en señalar que a lo largo de la historia han sido tan solo tres los modelos policiales que cubren con los requisitos de llamarse de esa manera. Es decir, todas las estrategias que se conocen en el planeta se basan necesariamente en alguno de ellos y que, en ocasiones, existe una confusión entre un modelo y una estrategia. A saber, dichos modelos son: **Gubernativo, profesional y de Policía comunitaria**. Hay que distinguir estrategias que no son modelos policiales, como la Policía orientada a la resolución de problemas, la Policía guiada por la inteligencia, la que sigue el modelo de tolerancia cero y la Policía de aseguramiento y de barrio.

En esencia, el modelo gubernativo cuenta con una Policía que actúa con dependencia directa del Gobierno, que es quien le da las órdenes de actuación y

---

<sup>2</sup> GUILLEN LASIERRA, Francesc, *Modelos de policía. Hacia un modelo de seguridad plural*, Ed. Bosch Constitucional, España, 2016.

<sup>3</sup> (Sobre las referencias al Modelo de Seguridad Plural en esta ponencia, léase: *Police models. Towards a plural security model*. José Martínez Espasa, en <https://www.lamjol.info/index.php/RPSP/article/view/4389>).



DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA POR EL QUE SE APRUEBA EL DECRETO QUE APRUEBA LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA.

ante quien responde. Esta relación se produce dentro de un Estado con separación de poderes, principio de legalidad y garantía de los derechos ciudadanos.

Se le conoce como modelo francés, continental o tradicional. Su objetivo principal es defender el orden político, desde una perspectiva de respeto a los derechos ciudadanos.

En este modelo, la Policía es ejecutora de las órdenes del gobernante y no deja margen de decisión a los agentes, lo que garantizaría hipotéticamente una igualdad en la aplicación de la ley, que no es edel todo así, ya que el mantenimiento del orden conlleva un margen de discrecionalidad basado en el objetivo último de defender el orden político general.

Como consecuencia de la principal característica del modelo de ejecutar órdenes, las organizaciones policiales suelen ser centralizadas, jerarquizadas, burocráticas y militares o militarizadas. El método de trabajo básico es la patrulla policial uniformada con presencia en la calle, sin perjuicio de la creación de unidades especializadas o de apoyo a las primeras.

Los controles sobre este modelo vienen del poder judicial y del poder político, además de los controles internos (unidades de asuntos internos). El control informal por parte de los ciudadanos no es esencial, pero sí puede llegar a influir en sus estructuras y en sus decisiones.

Se trata de un modelo reactivo, vigilante y dedicado al mantenimiento del orden político. Por este motivo, el modelo gubernativo posee una gran dependencia del funcionamiento normal o anormal del sistema político vigente.



DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA POR EL QUE SE APRUEBA EL DECRETO QUE APRUEBA LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA.

## **El modelo profesional**

Su nacimiento se fija en las primeras décadas del siglo XX en los Estados Unidos de América.

El principal mérito de este modelo fue reducir drásticamente la utilización de la Policía de forma arbitraria, interesada y sesgada; por parte del poder político.

Otro de los grandes méritos del modelo profesional fue sentar las bases para la consideración de la Policía como una profesión, la investigación empírica sobre la Policía y la futura ciencia policial.

Los mecanismos para llegar a esa profesionalización, fueron el establecimiento de unos procesos selectivos objetivos, la formación inicial y continua de calidad, la tecnificación y motorización de patrullas, la especialización elevada, los protocolos de actuación policial, las respuestas rápidas a los servicios policiales, la exigencia de un código ético estricto con el objetivo de ganar prestigio y el reconocimiento social (obtener autoridad a través del conocimiento).

Para este modelo, la lucha contra la delincuencia es fundamental, como consecuencia ineludible del estricto cumplimiento de la ley. No queda tan clara su actuación en cuestiones menores y administrativas. No obstante, también se reconoce que la delincuencia depende de múltiples causas y de factores de índole individual, psicológico, sociológico y comunitario; sobre los que la Policía tiene poca o ninguna influencia.

Como rasgos definitivos finales, los controles de la acción policial son de tipo interno (asuntos internos), rechazando injerencias externas que desconocen la profesión policial. Por otra parte, la ciudadanía no es relevante, salvo por la



DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA POR EL QUE SE APRUEBA EL DECRETO QUE APRUEBA LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA.

necesidad de ganarse su reconocimiento para obtener información y para aconsejarles en aspectos preventivos para reducir la delincuencia.

### **La Policía comunitaria o la Policía como servicio público de seguridad**

Este modelo es al que más espacio se le dedica en el estudio, debido a la complejidad que plantea definir a la Policía como comunitaria. Su referente más destacado es la Policía Metropolitana de Londres, creada por Sir Robert Peel en 1829.

El autor propone como una mejor definición, la de Policía de servicio público, con el objetivo de destacar su fundamento y de clarificar que sus principales rasgos son: Que el cumplimiento de la ley se obtiene del consenso ciudadano, de la aceptación social y de la prevención; manteniendo el uso de la fuerza y de la imposición del orden como últimos recursos, reduciéndolos al mínimo y agotando todo el diálogo y las posibilidades existentes.

Las organizaciones policiales prestan su servicio de manera permanente, sin tiempo para la reflexión sobre sus estructuras, cometidos y misiones; de ahí la enorme relevancia del análisis crítico de los modelos policiales, con el ánimo de desarrollar un mejor servicio al ciudadano, auténtico objetivo del trabajo policial.

## **2. México ante la oportunidad histórica de implementar un modelo y estrategia policial de largo alcance.**

Dicho lo anterior y basado en lo que entraña el modelo de Seguridad plural, ¿por qué no pensar en la posibilidad de implementar una estrategia de vanguardia en la región?



DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA POR EL QUE SE APRUEBA EL DECRETO QUE APRUEBA LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA.

Hoy México tiene la oportunidad de romper el paradigma de que cada seis años se destruyen y reconstruyen instituciones y estrategias de seguridad. Eso sería por sí mismo una razón de apoyo y reconocimiento inmediato al gobierno federal ¿Cómo lograrlo? Las pautas las ha dado la seguridad plural, que reconoce y estudia los modelos anteriores para obtener las fortalezas de cada uno y pasar de una estrategia basada en aspectos subjetivos, a una de alcances prácticos desde el comienzo.

En la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, específicamente en lo referente al “nuevo modelo policial”, encontramos propuestas que tienen ya un sólido anclaje en el pasado reciente y que, con la renovada visión de la presente administración, bien pudieran ser asideros para lograr el objetivo principal de construir un México en Paz.

- a) La dignificación policial. Uno de los ejes planteados en los que en este Senado puede hacerse historia. Revertir la perversa circunstancia legal que criminaliza a policías, peritos y ministerios públicos. Muchos pasos se han dado, pero seguimos siendo un país que quiere seguridad pero discrimina desde la carta magna a los operadores del sistema. Ya es tiempo.
- b) El eje que sugiere un fortalecimiento de las policías municipales, tiene un problema que hay que revisar: la posible reducción de aspirantes a cuerpos municipales, habiendo un ambicioso proyecto de reclutamiento para la Guardia Nacional. Urge un justo medio entre los procesos de reclutamiento federal y local. No hacerlo a la par, nos llevará a delegar, como hasta ahora, las funciones más complejas a la federación, en menoscabo de las capacidades locales.
- c) Por lo que hace a la homologación de formación y capacidades de policías de los tres órdenes de gobierno, cabe recordar que ya existe el modelo de formación homologado, pero las asimetrías entre las más de 1800 corporaciones siguen siendo un desafío. Es cuando, con respeto y sin



DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA POR EL QUE SE APRUEBA EL DECRETO QUE APRUEBA LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA.

apasionamientos vanos, cabe revisar modelos como el Mando Único en las 32 entidades. Nada se pierde y mucho se puede ganar para una óptima coordinación con la Guardia Nacional.

- d) Se habla de la creación de una Universidad de la Seguridad Pública. Hoy en día se cuenta ya con una licenciatura y maestría en la materia al interior de la Policía Federal, avalada por la SEP. ¿Por qué no enfocar el esfuerzo a que dicha licenciatura y maestría sean impartidas en las mejores universidades públicas y privadas del país y dar facilidades a los policías en activo y a profesionales de todas las áreas para cursarlas? Eso ahorraría muchos procesos de selección.
- e) Celebro de la propuesta del gobierno, el énfasis en fortalecer la carrera policial. Los cambios de modelo y estrategia siempre repercuten en la distribución de roles de mando. Eso ha sucedido en el pasado y difícilmente quedará resuelto con la puesta en marcha de la Guardia Nacional. Es sencillo de entender, no habrá los suficientes mandos estrictamente alineados a la normatividad interna, cuando hay un ingreso masivo y con funciones que implican alta especialidad.
- f) Finalmente, haría un respetuoso llamado al gobierno federal, una vez más, a rescatar y reconocer a quienes desde la policía civil han mantenido trayectorias impecables y que han levantado la mano en momento importantes. No desaprovechar la experiencia acumulada. No todo en el pasado es corrupción. Hay historias de éxito y muestras de capacidad y talento. Hay mucho construido en materia de respeto a derechos humanos y combate a la corrupción, resta fortalecer y hacer estratégicas dichas áreas.

Es, pues, la oportunidad de demostrar talla y estatura en la visión de Estado. Reconocer las cosas positivas del pasado y fundar el futuro que satisfaga las



DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA POR EL QUE SE APRUEBA EL DECRETO QUE APRUEBA LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA.

necesidades de muchas generaciones de mexicanos y no la de los próximos seis años. Muchos lo aplaudiríamos y apoyaríamos desde nuestras trincheras.

**Ponente: Vanessa Carranza (RENACE)**

**“Estrategia Nacional de Seguridad. RECUPERACIÓN Y DIGNIFICACIÓN DE LOS CENTROS PENITENCIARIOS. Recomendaciones desde la experiencia de la Sociedad Civil.”**

Desde Institución Renace A.B.P.<sup>4</sup> coincidimos en los motivos que se señalan en el breve diagnóstico que se realiza sobre la situación de los centros de internamiento. El autogobierno y la corrupción menoscaban la participación de la sociedad civil en tareas de reinserción social. En los días más violentos en el Penal del Topo Chico hemos tenido que detener las actividades que llevamos dentro del mismo. Sin una base de legalidad y control, toda acción para procurar la dignificación de los centros de internamiento es imposible.

<b>Diagnóstico</b>
1. Centros penitenciarios como: <ul style="list-style-type: none"><li>• Escuelas de delincuentes</li><li>• Centro operativo del crimen organizado</li></ul>
2. Autogobierno
3. Corrupción

<sup>4</sup> Institución Renace A.B.P. tiene su sede en Monterrey, Nuevo León. Fundada en 1994 por un grupo de abogados y empresarios, la organización tuvo como objetivo identificar los casos de personas que injustamente estaban en prisiones para ofrecerles defensa legal. Tras el análisis de miles de casos de injusticias, se identificó que las reglas eran parte del problema. Desde 2004 se impulsó el cambio del Sistema de Justicia Penal en Nuevo León, para después conformar en 2006 la Red Nacional de Juicios Orales con el fin de impulsar la Reforma Penal en México. Desde 2008 se siguió la implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, y a partir de 2012 se desarrollaron proyectos de cooperación internacional para el fortalecimiento del propio sistema. Actualmente, se continúa atendiendo a personas de escasos recursos que se encuentran en un proceso penal: brindando servicios jurídicos de calidad y tratamiento psicosocial con el fin de prevenir la reincidencia. Para mayor información se puede acceder a [www.renace.org.mx](http://www.renace.org.mx) ; <https://www.youtube.com/watch?v=-uSYw6ZdjM4>.



DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA POR EL QUE SE APRUEBA EL DECRETO QUE APRUEBA LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA.

Respecto a las medidas que se señalan como respuesta al diagnóstico, en un esfuerzo de categorización, se puede agrupar las cuatro primeras en la línea de la Gestión Penitenciaria. Mientras que, las restantes se ubican en el plano del tratamiento específico de la población privada de la libertad.

<b>Medidas</b>
<i>Gestión Penitenciaria</i>
1. Recuperar el control
2. Combatir la corrupción
3. Establecer un régimen de respeto a los derechos
4. Mecanismos de supervisión externa
<i>Tratamiento de Población Penitenciaria</i>
5. Separación de personas procesadas y sentenciadas
6. Garantizar que no se vulnere doblemente a las mujeres
7. Dignificar las condiciones de alojamiento, salud y alimentación
8. Atención a las recomendaciones de expertos nacionales e internacionales.

Si bien, las medidas señaladas son acciones que resultan necesarias y apremiantes, es preciso que toda línea estratégica que se derive de la lectura del problema de las prisiones se base en un análisis sistémico. El entendimiento del problema exige que se evite la exposición de soluciones sin antes cuestionar las razones de lo que sucede en el Sistema: ¿Por qué en las prisiones se tiene como resultado la violencia y la comisión de actividades delictivas? ¿Cuáles son las causas profundas del autogobierno y el descontrol?

Si se busca incidir en patrones que generen un cambio profundo, es preciso evitar solo dar respuesta a los síntomas del Sistema Penitenciario (ejemplo: muertes, motines, protestas con respuesta de reubicaciones de personas) sin proponer acciones que cimbrén la estructura misma (ejemplo: aplicación de la Ley Nacional de Ejecución Penal, inversión en infraestructura y tecnología).

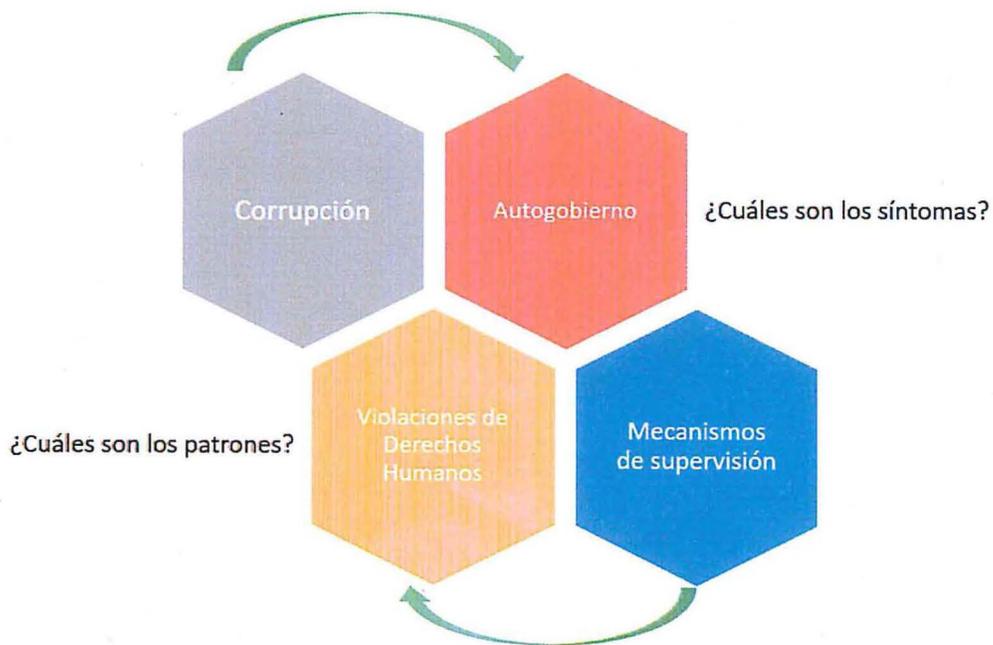
Un análisis sistémico comenzaría problematizando si la Corrupción dio paso al Autogobierno, o si este último propició la anterior; si existe relación entre la ausencia de Mecanismos de Supervisión y las Violaciones a los Derechos Humanos. También, destacaría que la separación de las personas en prisión debe responder a las necesidades jurídicas, de seguridad y condiciones de vulnerabilidad particulares del total de la población: no solo separación de personas procesadas de sentenciadas, sino la necesidad de destinar recintos exclusivos para mujeres y adolescentes. Asimismo, que la adopción de estándares internacionales en materia



DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA POR EL QUE SE APRUEBA EL DECRETO QUE APRUEBA LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA.

de operación de centros penitenciarios y reinserción social tendría como resultado la dignificación de todo el sistema.

## 2. Recomendación: Análisis Sistémico





DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA POR EL QUE SE APRUEBA EL DECRETO QUE APRUEBA LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA.



Las medidas expuestas en la estrategia permiten ser la base para desarrollar estrategias en la Gestión Penitenciaria y el Tratamiento de la Población durante internamiento. Sin embargo, en la Estrategia Nacional de Seguridad se dice que se apostará por la reinserción social, pero ninguna de las medidas se refiere a ello.

Si bien, la dignificación de las condiciones de internamiento propiciará que se posibilite el desarrollo de la vida de las personas, es preciso configurar actividades que deriven en el tratamiento de las causas del delito, los factores psicosociales que los llevaron a tal situación de vida, y que permitan su involucramiento en actividades productivas como lo son la educación, el trabajo y la formación profesional. La documentación de intervenciones exitosas de reinserción social en internamiento en México es casi nula, pero la experiencia de la sociedad civil que trabaja con población en situación de prisión resulta imprescindible, pues con base en ella se pueden desarrollar modelos pilotos que puedan irse probando en diferentes centros estatales o federales.

La relevancia de precisar acciones sobre reinserción social deriva de la exigencia del cumplimiento del Marco Jurídico Nacional, pues el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que *“El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como*



DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA POR EL QUE SE APRUEBA EL DECRETO QUE APRUEBA LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA.

*medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley”.*

Y en lo particular la Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP), que determina el ordenamiento del Sistema Penitenciario, exigen que *“las condiciones de internamiento deberán garantizar una vida digna y segura para todas las personas privadas de la libertad. Son bases de la organización del sistema penitenciario para lograr la reinserción social: el respeto a los derechos humanos, el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte. Estas bases serán elementos esenciales del Plan de Actividades diseñado para las personas privadas de su libertad en los Centros Penitenciarios.”*

Institución Renace se pone a disposición de la Comisión de Seguridad para colaborar con la experiencia que ha tenido por 25 años trabajando con personas en situación de prisión en materia de acceso a la justicia y reinserción social. Asimismo, destaca que la Federación y las entidades cuentan con el marco normativo para poner en marcha una verdadera transformación penitenciaria, por lo que celebra que una Estrategia Nacional de Seguridad ponga en la mesa de trabajo el lugar más escabroso y olvidado en el país: las prisiones.

**Ponente: Mtro. Miguel Sarre**

**“Recuperación y dignificación de los Centros Penitenciarios”.**

El sistema penal del país enfrenta graves distorsiones que lo convierten con frecuencia en un mecanismo contraproducente y que pervierten el carácter disuasorio del castigo para transformarlo en un multiplicador de la criminalidad. Numerosos centros Penitenciarios se han convertido en lugares sin ley y espacios operativos de grupos del crimen organizado o funcionan como prisiones privatizadas altamente costosas donde las personas internas son instrumentalizadas como si fueran mercancía.

Fenómenos como el "autogobierno" —que es, en realidad, el dominio de los penales por mafias de internos con ramificaciones en el exterior—, la corrupción de las autoridades carcelarias, el tráfico y el consumo de estupefacientes, la explotación sexual, la venta de protección, espacio, alimentos y horas de visita, así como el favoritismo e influyentísimo logrados con dinero, hacen de los reclusorios aparatos disfuncionales.



DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA POR EL QUE SE APRUEBA EL DECRETO QUE APRUEBA LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA.

Es necesario recuperar el control de los penales de las mafias que se enseñorean en ellos; combatir la corrupción de las autoridades carcelarias, establecer un régimen de respeto y garantía judicial a los derechos de los internos y de su núcleo afectivo cercano; instrumentar mecanismos de supervisión externa; separar a las personas imputadas de las sentenciadas; garantizar que la cárcel no sea un doble castigo para nadie y dignificar las condiciones de alojamiento, salud y alimentación de los reclusos, todo ello en atención a la Ley Nacional de Ejecución Penal, así como las resoluciones judiciales y las recomendaciones de expertos nacionales e internacionales y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

El hundir a los infractores en entornos de descomposición y crueldad no es precisamente la mejor manera de impulsar la restitución plena de sus derechos en libertad. Ante la vieja discusión entre la parte que señala la maldad innata de los individuos y la que considera las conductas antisociales como producto de las circunstancias, el Gobierno Federal tomará partido por la segunda y actuará basado en la premisa de que la reinserción social es posible considerando a las personas privadas de la libertad como sujetos de derechos y obligaciones durante un internamiento sin abusos ni privilegios; es decir, con servicios y oportunidades en el entorno de una prisión con ley.

Se sugiere analizar los siguientes puntos:

- Garantizar el control judicial en la ejecución penal para evitar tanto abusos como privilegios con la intervención respectiva de la defensa pública y de las fiscalías.
- Sistematizar el cómputo anual del cumplimiento de las penas para garantizar la seguridad jurídica de las personas privadas de la libertad, evitando así la impunidad y la corrupción.
- Suprimir los traslados injustificados.
- Evitar que, mediante la privatización de las prisiones, las personas privadas de la libertad se conviertan en mercancía y que los centros se construyan en lugares inaccesibles.
- Conseguir "una prisión con ley" en la que las personas privadas de la libertad sean consideradas en el contexto de su entorno social, como sujetos de derechos y obligaciones, no como personas anormales objeto de correcciones inquisitoriales.



DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA POR EL QUE SE APRUEBA EL DECRETO QUE APRUEBA LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA.

- Redireccionar los recursos públicos para crear al menos un centro femenil en cada entidad federativa y modificar el destino del actual CPS 16, para que se convierta en un centro varonil que sustituya al Cefereso 1, "Altiplano" que no ofrece condiciones de seguridad.

**Ponente: Mtro. Gerardo Rodríguez Sánchez Lara**

**“Estrategia Nacional de Seguridad Pública”.**

Por primera ocasión en la historia reciente de México, el Senado de la República tiene que aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad del Gobierno de la República. Con esta responsabilidad de Estado, la Comisión de Seguridad Pública de la Cámara alta convoca el día de hoy a servidores públicos, académicos y especialistas para opinar y analizar, en sesión de Parlamento Abierto, sobre el documento que presentó Alfonso Durazo, secretario de Seguridad Pública y Protección Ciudadana, el 1 de febrero. El día de hoy presentaré en el Senado los siguientes argumentos favorables a la ENS y puntos de atención.

1. Coordinación interinstitucional e imponer orden en el gobierno. Son los problemas estructurales más importantes que hay y son reconocidos como tal por la actual administración en el documento que presentó. El conflicto de poder entre instituciones civiles y militares desde la administración del ex presidente Felipe Calderón ha sido el principal problema para combatir a la delincuencia.

2. Impulsar la dignificación y mejoramiento de los cuerpos de seguridad. En este punto coinciden todas las organizaciones, *think tanks* y universidades que estudiamos los problemas de inseguridad. En la medida que se profesionalicen los cuerpos de seguridad estatales y municipales podremos reducir los niveles de corrupción en las corporaciones de seguridad para incentivar un mejor funcionamiento. En concreto se propone un Nuevo Modelo Policial, este es el verdadero reto.

3. Coordinación con estados y municipios. La alternancia política no promovió la coordinación entre autoridades de diferentes niveles de gobierno, por el contrario, la desconfianza y la corrupción alentaron el conflicto por el control de los recursos y el mando de las instituciones de seguridad pública. Esto favoreció de nuevo la corrupción y la descoordinación de esfuerzos del Estado mexicano en favor de la delincuencia que sí está organizada.



DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA POR EL QUE SE APRUEBA EL DECRETO QUE APRUEBA LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA.

4. Crear la Guardia Nacional. El tema es crear una institución de carácter nacional con el suficiente estado de fuerza para proteger a los 130 millones de mexicanos. Este punto ya fue aprobado, el reto es la incorporación inteligente de distintas corporaciones civiles y militares, y que se establezca un verdadero servicio profesional de carrera para esta nueva corporación.

Éstos son los pilares de la estrategia, los objetivos son erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia, promover el bienestar social, promoción de los Derechos Humanos, reformular el combate a las drogas, promover un modelo de justicia transicional, recuperar el control de los Ceferesos, así como repensar la seguridad y reorientar a las Fuerzas Armadas. Ojalá que ahora sí se cumplan estos objetivos que han sido propuestos por las anteriores administraciones. Ha faltado liderazgo, recursos y buena implementación de políticas públicas.

En esta segunda parte de análisis del ENSP esbozaré los problemas inminentes que enfrentará el gobierno de la República y en particular el equipo del secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, Alfonso Durazo, para concretar su estrategia, sobre todo de la Guardia Nacional.

Coordinación cívico-militar. Los primeros años de un gabinete son de luna de miel hasta que el jefe supremo no ve resultados en estrategias de coordinación. Es previsible que el primer mando superior de la GN sea un militar en retiro o con licencia, esto facilitará enormemente el préstamo de policías militares y navales a esta nueva institución, así como el uso de vehículos e instalaciones castrenses para el reclutamiento y adiestramiento. Los problemas vendrán en un par de años cuando se tenga que consolidar la estrategia y cuando la GN logre autonomía de gestión.

Pérdida de recursos humanos. Aunque los soldados, marinos y policías federales que sean prestados pueden regresar a sus instituciones, sin perder derechos y antigüedad, no va ser fácil entregar a la GN elementos previamente formados en cuestiones tácticas y de inteligencia. La GN tendrá que superar los beneficios profesionales, económicos y sociales que ofrecen las Fuerzas Armadas. Si la GN ofrece más opciones de carrera y futuro profesional a los policías federales es natural que esa corporación desaparezca en un futuro. La PF puede quedarse con órganos sumamente especializados y eficaces como la División Científica y la Gendarmería, aunque ésta última si no redefine su rol puede ser rápidamente absorbida por la GN.

Estado de fuerza. Este es el gran reto, si el Presidente y su equipo logran alcanzar la cifra objetivo de 150 mil elementos profesionales será uno de los mayores logros de este gobierno. El primer reto es el reclutamiento, el adiestramiento es el siguiente



DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA POR EL QUE SE APRUEBA EL DECRETO QUE APRUEBA LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA.

paso en materia del sistema de justicia penal, derechos humanos, uso legítimo de la fuerza, técnicas de investigación, inteligencia y manejo de armamento. El último gran reto será retener a los policías y marinos prestados y sobre todo que no sean reclutados por el sector privado o por gobiernos locales en el futuro.