

Spring April 21, 2017

# HACÍA UN PROYECTO DE LARGO ALIENTO EN MATERIA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA (1) (1).docx

Miguel Angel Pérez



**HACÍA UN PROYECTO DE LARGO ALIENTO EN MATERIA  
DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA.**

## PRESENTACIÓN

La Procuraduría General de Justicia del Estado de Tlaxcala, está consciente del gran interés que la sociedad tiene en el mejoramiento del Sistema de Impartición de Justicia. Y está consciente también de que en esta materia tan sensible, sólo se puede avanzar si unimos fuerzas autoridad y gobernados.

Es por ello que con el propósito de impulsar un programa de políticas públicas que logre mejorar la función del Ministerio Público durante la presente administración, y que sienta las bases para que esas políticas públicas, trasciendan a los cambios de gobierno, ha elaborado con el trabajo de especialistas de la materia, de la Procuraduría General de Justicia encabezados con su titular, en coordinación con la organización de la sociedad civil Autogestión Ciudadana, en la que participan jóvenes abogados y estudiantes con interés en dejar para el futuro un rastro positivo de lo que significa la participación democrática ciudadana.

La participación ciudadana es para ésta Procuraduría de fundamental interés. Estamos empeñados en consultar con la ciudadanía en la construcción de nuestros programas de trabajo, y darle todo el valor que tiene a las aportaciones que quiera brindar la comunidad.

Este es un proyecto de programa que no quiere convertirse en documento rígido, sino en una convocatoria para que la sociedad en general se sume al esfuerzo, lo enriquezca y vayamos conformando así el proyecto de una mejor sociedad.

¡Que sea para el bien de Tlaxcala!

Tlaxcala de Xicohténcatl, Abril de 2017.

## INTRODUCCIÓN

Abordar el trabajo de la procuración de justicia es tocar uno de los aspectos más apasionantes del quehacer estatal.

Función irrenunciable y consubstancial del Estado desde la aparición de las más antiguas culturas de la humanidad, la justicia es ahora, como ya lo era entre los griegos, los romanos y nuestras grandes culturas originarias, el arma que protege al orden y la sana convivencia de la amenaza irracional del crimen, el instrumento que cauteriza las heridas que deja el delito en el cuerpo de la sociedad.

Como obra que es de la cultura, la concepción de la justicia no podrá ser única y universal, de tal manera que en cierto momento aceptó como justa la división de la sociedad en castas, y conforme a ellas, la aplicación diferenciada de las penas.

Seguramente muchos conceptos que hoy consideramos justos, serán desechados en el futuro por una sociedad mejor, porque la sociedad está en continua transformación y ese proceso nada lo podrá detener.

Y en esa relación dinámica que se da entre la estructura social que comprende las relaciones económicas y políticas heredadas, y las concepciones éticas y jurídicas que constituyen parte del pensamiento filosófico de la comunidad, de lo que debe ser frente a lo que es, se encuentra el secreto de las grandes transformaciones sociales.

Hoy en México, estamos parados en un mundo de relaciones donde todavía subsisten antivalores heredados de las épocas oscuras de nuestra historia, y frente a ellos, hay muchas mujeres y hombres que esgrimen al derecho como el instrumento ideal para el avance y la renovación.

La procuración de justicia es una de las funciones públicas donde el derecho tiene más trabajo por hacer para romper con inercias negativas y acabar con vicios arraigados.

A cada cambio de gobierno se reciclan desde hace mucho tiempo las mismas preocupaciones y los mismos compromisos: la deshonestidad que convierte a la justicia en mercancía, el abuso y la prepotencia de las policías, la mala atención a las víctimas desde la barandilla, el retraso indebido en el trámite de las indagatorias, la ineficiencia en la investigación.

No podemos permitirnos que en varias décadas más nuestros análisis no hayan variado todavía de temario y sigamos especulando sobre cómo acabar con la corrupción y la impunidad, y cómo lograr que la procuración de justicia sea más eficiente y menos onerosa.

El avance democrático que oxigena la vida política del país y de nuestra entidad en particular, nos brinda la oportunidad de conformar una gran alianza entre comunidad y autoridad para compartir la búsqueda de soluciones y adjudicarnos el éxito por igual.

Consideramos anacrónicos ya los tiempos en que la autoridad imponía sus criterios como si fuera la única poseedora de la verdad. Hoy, un gran programa como el que deseamos poner en marcha para el presente período de gobierno en materia de procuración de justicia, tiene que ser construido con las manos de todos.

Por ello, el presente documento es una propuesta y una convocatoria para que toda la sociedad se involucre como actora en el camino de las transformaciones que vamos a lograr.

Estamos viviendo en nuestro estado como en el país, momentos de cambio que son a la vez un reto y una oportunidad. Podemos y debemos

aprovechar esta situación para revisar con el espíritu más abierto la validez de algunas tradiciones que por viejas quieren ser intocables, pero que están obstruyendo el camino del avance y de la superación de la Procuraduría.

Hay que redefinir la función y el perfil de un Ministerio Público que hoy parece ya caduco ante los desafíos de la nueva y temible delincuencia. Tenemos que preguntarnos si no existen de verdad otros caminos para la solución de los conflictos que no sea la aplicación de la Ley Penal. Tenemos que indagar qué poder oculto tienen las leyes cuando casi todo mundo pretende que la solución de sus problemas está en la reforma de los códigos.

Dejando atrás toda ortodoxia y con la mente clara, démonos a la tarea de revisar toda la carga normativa, orgánica y procesal que hemos heredado para conformar una nueva Institución que responda a las necesidades actuales de la colectividad.

Partimos de una premisa que consideramos fundamental; todo proyecto, todo programa debe estar cimentado en principios que le den solidez. Esos principios van a constituir el núcleo de la política en procuración de justicia que ya nunca va estar sujeta a caprichos personales, que no estará cimentada sobre suelo resbaladizo sino en la conciencia general, lo que dará institucionalidad y firmeza a las acciones que de ella se deriven.

No puede soslayarse el hecho de que hemos carecido de un proyecto de largo alcance en materia de procuración de justicia, de ahí que cada administración elabore su programa de la manera más discrecional, alentada muchas veces por el solo afán de renovar, por lo que tiende a barrer indiscriminadamente con las herencias recibidas, sean buenas o malas.

Nuestra intención es promover un programa elaborado con toda seriedad y responsabilidad, donde no prevalezcan las conclusiones subjetivas, sino las determinaciones razonadas y elaboradas de manera colectiva, que plasme el ideal que la comunidad se ha fijado de lo que debe ser su procuración de justicia.

## MARCO JURÍDICO

La actividad de la Institución está encuadrada en el rico marco legal que nuestra legislación provee.

El artículo 21 constitucional que consagra el sistema acusatorio, le da su razón de ser al Ministerio Público. Por otro lado, su intervención en el procedimiento penal se basa ante todo en el principio de legalidad.

Siendo una Institución marcada por la buena fe, protege el interés social guiándose siempre por la búsqueda de la verdad histórica, para promover la aplicación de la pena únicamente a quien es acreedor de ella, por lo que jamás debe ser el persecutor empedernido, aferrado a ciegas a una acusación irracional.

Por otro lado, su actuación en la función investigadora, debe ser estrictamente respetuosa de las garantías individuales consagradas en la propia Constitución.

Lo mismo con la garantía de libertad individual del artículo 16 que con la de audiencia del artículo 14, y las que en el artículo 20 de nuestra Carta Magna tutelan específicamente al inculpado y a la víctima, que son la base de nuestro sistema protector de los derechos humanos.

Y en el universo normativo en que se desempeña, constituido principalmente por los Códigos Penal, Civil y procesales, Ley Orgánica de la Procuraduría, su Reglamento y los Acuerdos del Procurador, destacamos los derechos consignados a favor de todo solicitante de procuración de justicia.

Conforme a lo dispuesto en esas normas, el Representante Social debe prestar sus servicios a la población en un marco de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, profesionalismo, eficiencia, eficacia, y

con la máxima diligencia, teniendo derecho el denunciante o el querellante a que se le procure justicia de manera pronta, gratuita e imparcial.

Ello significa que la base normativa requiere de funcionarios rectos y de buena fe, ya que de nada servirían las mejores leyes si no hubiera hombres sabios para aplicarlas.

Finalmente, el quehacer de la Procuraduría, como toda obra de gobierno, debe responder a un programa elaborado en un ejercicio de planeación democrática de acuerdo a lo que dispone el artículo 26 de nuestra Constitución.

Este documento quiere ser el diseño de ese programa que, como lo ordena nuestra Carta Magna, recoge e incorpora las demandas de la sociedad.

## I. EL PANORAMA DE LA CRIMINALIDAD

### 1. LOS INDICES DELICTIVOS.

Los registros que tiene la Procuraduría sobre el número de delitos denunciados anualmente son muy significativos y preocupantes.

Debe advertirse que durante mucho tiempo para nuestro país, el delito no fue un problema de consideración. Nos parecerá asombroso, pero de la década de los años treinta, a la de los años sesenta; el índice de delitos por habitantes tuvo una tendencia continua a la baja y así, en treinta años experimentó una reducción del veinte por ciento.

Habría que tomar en cuenta igualmente que en esa época el delito violento no tenía, ni en su porcentaje ni en la gravedad intrínseca de la agresión, la magnitud que hoy tiene, y no provocaba la percepción de inseguridad que padecemos.

Es muy importante y habrá que hacerlo pronto, analizar la razón de esta circunstancia que hoy nos parece hasta beatífica.

En la década de los setenta y los años ochenta, el índice por habitantes detiene su tendencia a la reducción, pero podemos decir que prácticamente se conserva en el mismo nivel. Su variación se mide en unos pocos puntos.

Pero en la década de los noventa, el aumento del índice por habitantes es continuo año tras año, variando entre el cinco por ciento y el siete por ciento entre 1990 y 1993, siendo entre 1994 y 1997 cuando su crecimiento se vuelve preocupante.

Hay un delito en particular, el robo de vehículos que en un año se eleva en cien por ciento, y el delito violento en general también se agudiza. El mismo robo de vehículos en el año 1994 era cometido con violencia en

un treinta por ciento de los casos, y hoy lo es en más de un sesenta por ciento<sup>1</sup>.

Es evidente, y no puede ser coincidencia, que los índices delictivos se disparan a partir del momento en que el país entra a las que muchos califican como la más grande crisis económica de nuestra historia. Su secuela de inflación, desempleo y cancelación de oportunidades, tiene mucho que explicar sobre este fenómeno.

Actualmente se contempla una reducción constante en el índice general de delitos denunciados<sup>2</sup>.

Desafortunadamente este descenso registrado en las estadísticas no se ha podido reflejar en el ánimo de la población. Varios son los factores que inciden en ellos, entre éstos, el más importante es que el crimen violento ha experimentado un incremento constante.

Cierto sector de la delincuencia se ha llegado a degradar de tal manera que ha entrado al rango de la deshumanización. Sus acciones son las que llevan a la población a sentirse en estado crítico de inseguridad.

La tarea de aquí en adelante deberá incluir estrategias para abatir esta clase de delincuencia que tanto daño causa a la población.

## **2. LA CIFRA NEGRA.**

Es incuestionable que al margen de los registros de delitos denunciados, existe una cifra negra que comprende a todos aquellos que

---

<sup>1</sup> Datos obtenidos de diversos estudios realizados en México, principalmente del *“Estudio de los 5 delitos de alto impacto en México”*, publicado anualmente por el Observatorio Nacional Ciudadano. Link: <http://onc.org.mx/wp-content/uploads/2013/07/Estudio-Sobre-los-5-delitos-de-alto-impacto-Final.pdf>

<sup>2</sup> Datos obtenidos de la *“Clasificación Estadística de Delitos (CED)”*, del Instituto Nacional de Estadística Geográfica e Informática. Link: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/clasificaciones/delitos.aspx>

las víctimas se han abstenido de denunciar. Esta es una verdad y debe reconocerse.

Es muy difícil obtener el cálculo que nos permita estimar la magnitud de esta cifra frente a la estadística única que tenemos, que es la del delito denunciado.

Hay delitos que prácticamente carecen de cifra negra porque no pueden pasar desapercibidos como el homicidio, pero que hay otros que por distintas razones son propicios a caer en esa cifra, entre ellos el robo de autopartes, el asalto en la vía pública o autotransporte y el secuestro, especialmente el denominado “exprés” y la extorsión.

En unos casos, porque la víctima considera que solamente va a perder su tiempo al presentar una denuncia, ya que difícilmente logrará reponer lo robado y en otros, porque tiene el temor fundado de ser sujeta de un daño más grave como represalia de los delincuentes.

Si llegáramos a tener el dato de cuántos de esos ilícitos no se denuncian, probablemente nos llevaríamos la sorpresa más desagradable.

Por lo anterior, consideramos que la actitud más honesta es abstenerse de sacar conclusiones triunfalistas de las cifras mientras la misma población no advierta que efectivamente existe un descenso en el crimen y especialmente en el crimen violento.

### **3. LA INSEGURIDAD PÚBLICA**

Algunos funcionarios han caído en el error de querer casar el nivel de la estadística general del delito con el nivel de la inseguridad pública.

Este es un desacierto porque el índice general y la inseguridad no se miden con los mismos parámetros. El primero es una cifra, la segunda una sensación. Puede ser que baje el número de delitos, pero si el crimen

violento aumenta como sucede ahora, la sensación de inseguridad aumentará irremediablemente.

Es decir, el parámetro de la inseguridad no es el de la cifra general, sino el de la cifra especial que comprende el delito violento.

Antes, al abordar un transporte público el temor de la gente era que un ratero le extrajera sin sentir la cartera del pantalón, hoy el temor es al asalto sanguinario.

El robo de las carteras no provocaba sensación de inseguridad, aunque fueran muchos los casos, como sí lo provocaba en cambio el temor a ser asesinado en un asalto. Hoy es noticia común que alguien es acribillado o apuñalado sólo por quitarle su reloj.

Esto nos lleva a otra consideración, que los programas de investigación y combate a la delincuencia, deben ser afinados especialmente en los casos de aquellos delitos intencionales donde el delincuente actúa en forma violenta y en ocasiones hasta despiadada, produciendo en la sociedad una sensación de impotencia, de humillación, de repudio y de temor.

#### **4. EL CRIMEN ORGANIZADO.**

La existencia de una alta delincuencia organizada, con grandes recursos financieros y nexos con la mafia internacional, es un fenómeno reciente de nuestra problemática delictiva.

Este fenómeno debe ser motivo de la más grave preocupación, porque estas bandas tienen la capacidad no sólo de retar a las autoridades, sino de corromperlas y destruirlas desde el interior dejando desprotegida a la población.

Desafortunadamente, los delitos que más inciden en la seguridad pública son la especialidad de esas mafias. El secuestro, el robo de menores, el robo de vehículos, el narcotráfico, el asalto a transportistas, la trata de personas, entre ellos.

La magnitud de sus recursos financieros les dan la capacidad de comprar fácilmente la complicidad de autoridades a todos los niveles. En el ámbito federal es ya un escándalo cómo el narcotráfico ha logrado infiltrarse hasta en las esferas más altas de las policías y la política.

Pero en el fuero común, no menos escandaloso es que continuamente se descubra la participación de comandantes policíacos en la complicidad o coparticipación de robacoches, asalta transportistas y secuestradores, así como en la protección de tratantes de blancas y de giros negros.

Algo nos está fallando aquí. Cómo vamos a combatir al crimen organizado si ya lo tenemos incrustado en nuestra familia.

Esto nos obliga a pensar que cursos de ética, no han sido estrategia suficientemente efectiva para proteger a la Institución de los embates corruptores de la mafia.

Tenemos que encontrar la forma de combatir a esta nueva categoría de delincuentes con verdadera eficacia. Nuestros programas sobre este tema tan delicado deben ir hasta la médula del problema, en el ámbito externo tienen que ver con un cambio de estrategias, privilegiando la estrategia de investigación de inteligencia, y en el interno tienen que ver con una transformación cualitativa del cuerpo de policía, porque el fondo del problema de su corrupción e ineficiencia estriba en su propia estructura que le permite constituirse en un poder hasta superior al del Ministerio Público, donde muchas veces la lealtad es substituida por la complicidad y los valores entendidos.

Cuando los policías corruptos no tengan ya la posibilidad de amparar a delincuentes, cuando ya no hayan patrullas que pasen a los centros de distribución de drogas por su cuota semanal, cuando los giros negros ya no tengan comandantes que los protejan, cuando la policía se haya desintegrado finalmente como cuerpo, para dar nacimiento al detective dedicado a la investigación técnica, habremos dado uno de los grandes pasos en el perfeccionamiento de la procuración de justicia.

## **5. LA DELINCUENCIA JUVENIL.**

Es muy triste para cualquier sociedad ver que una parte de su juventud se vea aniquilada por el efecto destructor de los vicios y el delito.

La protección de la niñez y la juventud tiene que ser uno de los renglones privilegiados en los programas sociales del Estado, sobre todo de un Estado democrático.

Se pueden diferir o hacer a un lado muchos proyectos ante la realidad fría de la escasez de recursos, pero nada justifica que con tal excusa el gobierno se vuelva indiferente ante el drama de los niños de la calle que son víctimas de una cauda de adversidades personales y cuya existencia es una bofetada al rostro de nuestra sociedad.

Los enjambres de niños abandonados por sus familias que se destruyen aceleradamente con las drogas, que se inician precozmente en las bandas de delincuentes, requieren una atención inmediata, inaplazable.

Las estadísticas indican un crecimiento alarmante de la llamada delincuencia juvenil. Salvo casos específicos de personas con una agresividad natural, que son propios para la clínica del médico y el psiquiatra, en su inmensa mayoría los niños y jóvenes no se involucran en actividades delictivas porque tengan el ánimo dañado de causar un

perjuicio a los demás, sino porque el abandono, la carencia de la educación, la ausencia de buenos ejemplos, la falta de formación en valores y sobre todo el hambre, los orillan al camino fácil de la delincuencia para sobrevivir.

Esta situación nos obliga a formular un programa de prevención del delito para niños y jóvenes. Como en todos los demás casos, pero en éste de manera muy especial, la prevención tiene que ser nuestra mejor arma para abatir el problema desde el ámbito donde se generan los factores de riesgo.

Debemos ser conscientes de que hay medidas preventivas que puede impulsar la Procuraduría con el apoyo de la sociedad. Por ejemplo, para los casos de maltrato y abandono de menores, para proteger a los escolares, pero hay otras medidas que son necesarias y que rebasan el ámbito de las atribuciones de la Institución. Se nos ocurre como una de las más importantes, la emisión de una disposición del Estado de Tlaxcala para proscribir al estado de vagancia permanente de los niños en edad escolar, por lo menos hasta la secundaria, proveyendo lo necesario para que los “niños de la calle” reciban acciones de protección por parte del propio gobierno y de organizaciones civiles, que les garanticen el goce efectivo de sus derechos a la educación, la alimentación y contra la amenaza de las drogas.

En unos casos serán reintegrados a su hogar, en otros, el Estado deberá hacerse cargo de ellos, con lo cual las garantías contenidas en los artículos 3° y 4° constitucionales y las prescripciones de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en el Estado de Tlaxcala, serán plenamente efectivas.

No tenemos ningún derecho a enorgullecernos de nuestra democracia, mientras no hayamos desterrado la tragedia que viven esos niños abandonados que son carne propicia para la prostitución y la

delincuencia, pues qué valiosa democracia sería aquella que sólo sirviera para adornar el respeto a los derechos políticos, pero que fuera inútil para garantizar a los seres más desvalidos el goce de los derechos elementales como la alimentación, la salud, la educación y la vivienda.

En las políticas de gobierno siempre hay prioridades; en las políticas de un gobierno democrático, si quiere ser congruente con su compromiso social, los niños tienen que ser prioridad absoluta. Ciertamente tenemos leyes protectoras de los niños, a las que estamos haciendo referencia, pero si esas leyes no van acompañadas de acciones prácticas y efectivas que hagan de la letra realidad, corren el riesgo de quedar sólo como inspiradas y floridas endechas.

## **6. EL IMPACTO ECONÓMICO DEL DELITO.**

Nadie ha intentado calcular el impacto del daño social que causa el delito.

Las víctimas del delito violento padecen un daño emocional y a veces físico, que deja secuelas en la salud. En los casos extremos como el homicidio, el impacto desastroso alcanza a los seres cercanos y dependientes económicos de las víctimas.

Y en términos generales, aun cuando no se trate de delitos patrimoniales, todo ilícito produce en mayor o en menor escala un daño económico, así sea, en el caso menos grave, la pérdida que implica tener que dedicar tiempo a la atención de un proceso.

Ahora bien, adicionalmente a las repercusiones directas que en la economía de la víctima produce el delito, hay otras consecuencias que se van produciendo como reflejo de la acción y que van impactando la economía de la sociedad.

Puede decirse que entre economía y criminalidad existe una relación de pesos en la balanza, en que cuando unos de los factores baja imponiendo su peso, el otro tiende inevitablemente a subir.

La depresión económica, como se demostró en México en 1995 favorece el crecimiento de la delincuencia, y éste a su vez, comprime el crecimiento de la economía. El efecto contrario lo tenemos en el México de mediados del siglo XX cuando el crecimiento constante de la economía provocaba una baja constante de la criminalidad.

Aspecto interesante que vale la pena destacar porque de ahí se desprende que la acción del Estado en la prevención y el combate de la delincuencia, va a tener efectos, indubitadamente, en el espectro del desarrollo general de la sociedad.

Nadie sabe cuál es la magnitud de los daños que hemos padecido por la huida de empresarios con sus capitales ante la inseguridad; cuántos empleos hemos perdido; cuántos visitantes hemos dejado de recibir por la perniciosa repercusión pública de la violencia.

Esta observación nos debe llevar a concluir que ninguna medida de prevención es tan cara, que ningún gasto en la procuración de justicia es excesivo si se aplica con racionalidad, dada la magnitud del problema que estamos afrontando.

## **II. EL PANORAMA DE LA INSTITUCIÓN.**

Toda vez que como se ha expresado anteriormente, la actividad de la Institución debe estar fundada en principios que le den solidez, consideramos como necesario a corto plazo hacer una adecuación a la estructura orgánica de la misma, siendo los principales aspectos los siguientes:

### **1. LA ESTRUCTURA INTERNA.**

#### **A) REIVINDICAR LA FUNCIÓN PREVENTIVA.**

Bajo el principio de que la prevención del delito debe ser una de las actividades prioritarias, no solamente de la Procuraduría, sino de otras áreas del Gobierno del Estado de Tlaxcala, incorporando el apoyo de la acción ciudadana.

Para tal efecto, nos planteamos la conveniencia de darle a esta actividad la categoría que merece, asignándole un área especial.

Por otro lado, nos planteamos también la tarea de promover un estudio serio para consolidar un programa estatal de prevención del delito.

Reestructurar a la policía ministerial para especializarla bajo el principio de que por norma constitucional debe encontrarse bajo la autoridad y mandato del Ministerio Público.

#### **B) REESTRUCTURACIÓN DE LA POLICIA MINISTERIAL.**

Reestructurar de raíz a la policía ministerial bajo el principio de que por norma constitucional debe encontrarse bajo la autoridad y mando del Ministerio Público.

### **C) ACERCAMIENTO CON LOS JOVENES.**

Bajo el principio de que el acercamiento de la Institución con los jóvenes es una medida que brinda grandes expectativas en la prevención general del delito, y en la obtención de la confianza de la población, consideramos de vital importancia establecer una estrategia de acercamiento, mediante un espacio de comunicación, para captar a la mayor cantidad posible de jóvenes, con quienes se dialogue sin cortapisas y con ánimo fraternal sobre drogas, alcoholismo, educación sexual y superación personal. Debe ser un símbolo del nuevo perfil de la Procuraduría.

### **D) ESPECIALIZAR UN ÁREA PARA AFRONTAR EL CRIMEN ORGANIZADO.**

Bajo el principio de que lo más importante debe ser atendido con primacía, consideramos que el combate al crimen organizado requiere de un área especial.

Ella manejará, según nuestro proyecto, aquellos delitos que son propios de las mafias actuales y que más impactan a la población, como el secuestro, el tráfico de menores, robo de autos, extorsión, trata de personas.

Cabe decir que al mencionar la necesidad de dedicar un área para esta materia, no contemplamos la ampliación de la estructura orgánica, sino solamente su adecuación.

En todo el país, este delito se ha tornado muy violento, provocando la comisión de otros delitos conexos graves como lesiones y homicidios, incidiendo así en la multiplicación de los índices delictivos. Es urgente atender esta problemática, en coordinación con las autoridades ministeriales de otras entidades y de la Federación.

## **E) RELACIÓN DE LA PROCURADURÍA CON LA COMUNIDAD.**

Esta relación ha estado enfocada hacia el mejoramiento de los servicios de procuración de justicia, pero se ha dejado de lado un aspecto de suma importancia, que puede afirmarse, nunca se ha abordado, la participación de la sociedad en los programas de la Procuraduría.

Siempre ha existido un franco rechazo a permitir que los ciudadanos se inmiscuyan en temas como la estructura interna de la Institución, la asignación de las facultades a sus diversas instancias, la elaboración de programas de trabajo, la vigilancia de la honestidad y la eficiencia de los servidores públicos, la calificación de méritos para ascensos, la aplicación de sanciones, entre muchos otros.

Creemos que ha llegado el momento de cambiar radicalmente la posición en esta materia.

Debe reconocerse que el alejamiento de las autoridades con la ciudadanía, provoca en éstas, desconfianza, que eventualmente puede convertirse en franco rechazo.

Por el contrario, tiene que reconocerse que la participación cercana de la ciudadanía con las autoridades encargadas de la procuración de justicia, hacerla corresponsable del diseño de políticas generales, líneas de acción, métodos y técnicas para la investigación y el combate al delito, de la fiscalización directa de la actividad de los servidores públicos, de su honestidad y de su eficiencia; hacer que tenga voz determinante en el ascenso por mérito y la baja de personal incapaz, va a propiciar una serie de beneficios mutuos entre los que podría señalarse:

1. Que el Procurador y la Institución, sientan el respaldo de la sociedad en todas sus actividades.

2. Que los errores cometidos no puedan ser imputados únicamente a la Institución, sino que sean compartidos por todos.

3. Que se erradiquen actitudes negativas de muchos servidores públicos, como la soberbia, el trato despótico, la lentitud en el manejo de las investigaciones, la deshonestidad y la ineficiencia.

Como consecuencia de lo anterior, se mejorará la procuración de justicia y la Institución tendrá más respeto, confianza y apoyo de la sociedad.

Con este objetivo, el Procurador puede emitir un Acuerdo para establecer los sistemas de participación ciudadana en los diseños y aplicación de las políticas y programas de la Procuraduría.

En un Acuerdo de esta naturaleza, ha de quedar establecido que:

1. La ciudadanía tiene abiertas las puertas de la Institución para participar en la definición y aplicación de tales políticas y programas.

2. Se establece e Institucionaliza un sistema para el diálogo permanente entre ambas entidades.

La coparticipación ciudadana no será una moda sino una forma de ser alejada de cualquier tinte de demagogia. Con ella germinará la naturaleza de una nueva Procuraduría, vinculada de manera firme y permanente con la colectividad a la que sirve.

En el mandato constitucional está la orden para que el Estado organice un sistema de planeación democrática mediante la participación de los diversos actores sociales, recogiendo sus aspiraciones y demandas para incorporarlas a los programas de desarrollo, tal como se ha venido haciendo con los Foros ciudadanos organizados por el Licenciado Marco Antonio Mena Rodríguez, Gobernador del Estado.

## **2. LOS PROCEDIMENTOS.**

El otorgamiento de una justicia pronta, completa e imparcial, es una garantía establecida en la Constitución.

A ese principio deben ajustarse todas las autoridades que tienen alguna responsabilidad en la procuración de justicia.

Desafortunadamente los procedimientos en todas las instancias de gobierno son muy propicios a caer en el burocratismo.

El desprestigio de las instituciones de justicia mucho se debe al personal ineficiente o corrupto y a los procedimientos anquilosados. Se ha dicho y con justa razón que justicia retardada es justicia denegada.

No se puede ni se debe ocultar el hecho de que la obligación de la Procuraduría de brindar una atención esmerada, respetuosa y ágil a las víctimas de delito se ha cumplido en forma insatisfactoria.

Se puede hacer una relación de las faltas más relevantes que tenemos que corregir en el servicio:

### **A) LA BARANDILLA**

Es clásico y hasta propio de nuestra tradición que las personas que van a presentar una denuncia o querrela tengan que perder largas horas esperando su turno en la Agencia del Ministerio Público. A esta situación hay que agregarle que en ocasiones tengan que soportar prepotencias y malos tratos.

Esta situación se vuelve más crítica en las horas cercanas a los famosos “cambios de guardia”. Porque es un hecho que desprestigia a toda la Institución, consideramos que este problema puede afrontarse con éxito mediante un buen estudio de nuestros métodos y sistemas de

trabajo, y la introducción de nuevos procedimientos que rompan con tradiciones perniciosas.

### **B) EL ALARGAMIENTO INDEBIDO DE LAS INDAGATORIAS.**

Es también clásico de nuestro sistema que las averiguaciones se prolonguen por meses y aún por años, con la natural desesperación de los interesados.

Pareciera en muchos casos que el servidor público le está haciendo un favor a la víctima al atender su caso. Esta tiene que perder mucho tiempo en reiteradas visitas a la Mesa para instar a que se mueva la investigación, tantas que es muy frecuente que esto provoque la molestia, el enfado del investigador quien llega a ver al interesado como a un enemigo, cuando debiera ser su protector.

### **C) EL ABUSO DE FORMULISMOS LEGALES.**

Por virtud del procedimiento establecido para impugnar ciertas determinaciones como el no ejercicio de la acción penal, algunos funcionarios han considerado erróneamente que la víctima tiene que ser un docto en el derecho para rebatirle sus argumentos y fundamentos legales, como si se tratara de una formal expresión de agravios.

Por lo anterior, el Ministerio Público debe considerar que la inmensa mayoría de las víctimas son personas sencillas, para quienes representa un sacrificio económico buscar la asesoría de un abogado, por lo que deber ser un representante cercano a la ciudadanía.

## **D) EL MONOPOLIO DE LA ACCIÓN PENAL.**

En nuestro procedimiento penal que se inclina por el sistema acusatorio, el Ministerio Público ha tenido la potestad exclusiva de promover y retirar la acción penal.

Este monopolio que se basa en el carácter de representante social y en la concepción doctrinaria de que el delito es una ofensa a la sociedad, ha dado lugar a una larga controversia sobre la forma de fiscalizar el buen ejercicio de esa extraordinaria facultad y, en algunos casos, sobre la conveniencia de cancelarla.

No pocas razones han tenido quienes han impugnado esa potestad, toda vez que históricamente sobran ejemplos de casos en que el representante social, por razones políticas o de otra índole, se ha convertido en un muro infranqueable para las aspiraciones de justicia de la víctima.

En la reforma constitucional de fines de 1994, se dio un paso que modificó radicalmente nuestro sistema actual y que mira a proteger los derechos de las víctimas; se adicionó el artículo 21 Constitucional con un párrafo que reza: “Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por la vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley”.

Se acaba así la discrecionalidad absoluta del representante social como dueño de la acción penal.

El Código Nacional de Procedimientos Penales ya dio el golpe mortal al monopolio de la acción penal por el Ministerio Público al establecer los casos en los que procede el ejercicio de la acción penal directa ante el Juez, sin tener que recurrir al Representante Social. Este paso debe ser debidamente valorado, ya que abre la puerta para ir

ampliando el catálogo de los delitos en los que las víctimas puedan invocar directamente la acción judicial.

### **E) LA INEFICIENCIA**

La ineficiencia en el servicio público es una carga doble para la sociedad. En primera porque está gastando su dinero en pagarle a burócratas incompetentes, y en segunda porque tiene que padecer esa burocracia.

Pero cuando la ineficiencia se da en el ámbito de la procuración de justicia el caso llega a convertirse en un desastre para la víctima del delito. Por virtud de la Ley, el Ministerio Público ha sido su único, exclusivo y forzoso defensor. Él dispone cómo, cuándo, y en qué forma desahogar la indagatoria y finalmente, él decide si procede o no la consignación a Juez, así como el momento propicio para emitir su acuerdo.

A la víctima no le queda más remedio que avenirse al abogado que le designa el Estado y a su veredicto final, y este abogado ha sido de tal manera ineficiente que las cifras nos indican que a nivel nacional, sólo un 1% de los delitos investigados llega a ser castigado por el Juez<sup>3</sup>.

Sin embargo, la situación en la realidad es peor; por virtud de la falta de credibilidad en la justicia, se supone conservadoramente que sólo uno de cada cinco delitos es denunciado. Ello significa que del universo de delitos cometidos, sólo un 0.4% es sancionado. Éste es el indicativo elocuente de la penosa ineficiencia que padecemos.

No puede seguir siendo así, hay que adoptar medidas para revertir esa situación. Es con esa orientación que nos planteamos en el presente proyecto, el cambio de la estructura orgánica y de los sistemas de trabajo

---

<sup>3</sup> Datos obtenidos del “Índice de impunidad Global México”, 2016.  
Link:[http://www.milenio.com/politica/delitos\\_no\\_se\\_castigan-impunidad\\_de\\_Mexico-impunidad\\_en\\_mexico-delitos\\_impunes\\_0\\_676732475.html](http://www.milenio.com/politica/delitos_no_se_castigan-impunidad_de_Mexico-impunidad_en_mexico-delitos_impunes_0_676732475.html)

a cuya protección ha crecido el fantasma de la ineficiencia, para darle un nuevo perfil y toda la dignidad al Ministerio Público.

### **III. HACIA LA CONFORMACIÓN DE UNA POLITICA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA.**

#### **1. LA GRAVEDAD DE LA SITUACIÓN.**

Como se ha mencionado, el fenómeno delictivo avanzó de forma tan acelerada en los últimos años en todo nuestro país, que se ha convertido en el motivo de preocupación número uno tanto para las autoridades como para los gobernados.

De pronto, todos, derecho, gobierno y sociedad, nos vimos rebasados por este fenómeno.

El derecho se encontró sin respuesta ante el reto que significa la aparición de una alta delincuencia organizada y trasnacional y una escurridiza delincuencia primaria que se multiplica peligrosamente. Los juristas no se ponen de acuerdo aún sobre la forma de enfrentarla. Usan la fuerza militar para combatirla, que en apariencia es congruente y justificable ante la magnitud de las circunstancias, resulta para muchos una grave violación de garantías. Y así, la Ley Federal en la materia de delincuencia organizada es seriamente cuestionada de inconstitucional.

Algunos promueven el aumento drástico de las sanciones y hasta reivindicar la pena de muerte. Otros dudan abiertamente de la eficiencia de estas medidas y aún las califican de reaccionarias. En el haber de sus razones está la experiencia de otras latitudes.

Algunos proponen enriquecer el catálogo de delitos del Código Penal, con figuras que hoy son campo de atención de la justicia administrativa, para aplicar aquí la fórmula de cero tolerancia que aparentemente dio buenos resultados en ciertas ciudades de Estados

Unidos. Otros consideran que esta fórmula es violatoria de derechos humanos.

Y para colmo, las corrientes políticas están viendo en este mar de confusiones la oportunidad de usar a la ley, no como al vínculo que une a nuestra realidad con nuestras aspiraciones, no como a la suma en que concluye el diálogo sereno y civilizado de todos, sino como a un vil garrote para cobrar al delincuente ojo por ojo, diente por diente.

Y la conclusión es que el derecho se encuentra empantanado, sin respuesta efectiva ante la presión de la violencia social que padecemos.

El gobierno, por su parte, ha entrado en una crisis de credibilidad. Hay ciertas funciones del Estado que justifican su existencia; resguardar el orden en la sociedad, prevenirla de los embates de la delincuencia y hacer justicia, son aquellas funciones que dan razón de ser al Estado.

Ahora, como nunca antes, en la capacidad del gobierno para enfrentar al delito le va su propia vida. Si fracasa, no hay duda que la sociedad dará de baja al régimen y lo cambiará por otro, por la salud propia del Estado.

Y al margen de los informes oficiales, la sensación generalizada es que la delincuencia nos va ganando la partida. Aparentemente estamos enfrentando a la más grave contingencia de inseguridad pública que hemos padecido; sin contar por desgracia con una política para la seguridad y la justicia.

A mayor número de delitos hemos opuesto mayor número de policías y de armamento. Es decir, estamos enfrentando simplistamente a la fuerza con la fuerza, en vez de enfrentarla con inteligencia y con imaginación.

Porque el crimen no ataca a la manera de un ejército convencional, lo que sí nos permitiría enfrentarle con la fuerza de la superioridad numérica; ataca a la manera de guerrilla, con golpes aislados en los flancos más débiles, y necesitaríamos ser adivinos para saber cuándo y dónde se van a producir.

Pero quizá lo más lamentable de las estrategias oficiales en esta materia, es que se han generado y aplicado por acuerdo unilateral de la autoridad. La sociedad ha estado al margen de toda decisión.

Los éxitos y los fracasos, por ello, no los asume la población, son a la cuenta exclusiva del gobierno. La democracia, hacia a la que vamos inevitablemente, exige ya un cambio de actitud de las autoridades.

La sociedad, por su lado, vive en un estado de angustia permanente ante la multiplicación del crimen, especialmente el violento, que secuelas más grandes deja tras de sí.

La posibilidad estadística de que una persona en el país sea víctima de algún delito, ha crecido preocupantemente. Los informes de la Procuraduría señalan que diariamente se denuncia en el Ministerio Público un número muy alto de delitos que deriva en miles de víctimas al año.

Estudios y encuestas elaboradas por instituciones serias, nos dicen, además, que muy probablemente, sólo uno de cada diez delitos es denunciado; los otros van a la cifra negra del crimen. La conclusión es que el número de víctimas llega a ser incalculable.

Y en una situación como ésta, resulta agravante para la población hacernos cuentas alegres sobre la reducción de los índices de los delitos denunciados. Cómo podríamos sentirnos orgullosos de una pequeña baja porcentual si sabemos que muy probablemente el 90% de los delitos no se denuncian, y si la sensación de inseguridad pública no se reduce

porque aumenta el crimen violento, pero además, si reflexionamos sobre otro hecho contundente, que menos del 2% de los delitos recibe sentencia condenatoria.

La realidad nacional, es mucho más grave de lo que imaginamos.

## **2. LA NATURALEZA DE UNA POLITICA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA.**

Irrracionalmente, en un ámbito del quehacer público que tanto preocupa a la sociedad, las autoridades del sistema de justicia han carecido de la sensibilidad para acercarse a la población y pedirle su consejo, y elaborar con ella una política para la justicia de la que siempre hemos carecido, pero que hoy nos hace más falta que nunca.

En materia de justicia, el problema número uno, que es la inseguridad, ha tenido a su vez otro adicional, que es la distancia que le ha marcado el gobierno a la población para intervenir en la búsqueda de soluciones.

Y en esta materia, ya no se vale seguir experimentando, ya que no se puede aceptar que a cada cambio de régimen sobrevenga un cambio radical de programas con el solo prurito de modificar por modificar y despremiar lo que se hizo anteriormente, porque la costumbre dicta que quien está en la silla debe suponer jactanciosamente que es el único que tiene la razón.

A la manera de las políticas estatales que se han ido perfeccionando para atender otras materias de la responsabilidad pública, como la educación, la salud, el empleo, la naturaleza de una política en materia de procuración de justicia ha de ser la de un modelo a largo plazo.

Ha de ser un instrumento conformado con toda la seriedad entre el nuevo gobierno democrático y la comunidad, debe tener un valor al

margen de las contingencias que se producen con los cambios de gobierno o funcionarios, no estar sujeto a los caprichos de autoridades, y nunca jamás ha de contener la menor dosis de politización o de ideologización.

Hasta la fecha hemos carecido de una guía de esta naturaleza; su ausencia no fue notoria mientras el crimen no salía de sus parámetros tradicionales, pero hace unos lustros la delincuencia evolucionó y alcanzó límites preocupantes, por lo que muchos consideran que ha rebasado a las autoridades. Ahora sí urge tener un programa elaborado con inteligencia, para aprovechar plenamente nuestras posibilidades y suplir nuestras carencias con imaginación.

En ese instrumento de la política estatal debemos ver reflejado el interés de todos, en la conciencia que el crimen es el más democrático de los fenómenos sociales, porque nos discrimina a nadie y a todos nos tiene igual de azorados, a ricos y a pobres, a derechas y a izquierdas, a niños, a jóvenes y ancianos.

### **3. EL CONTENIDO DE UNA POLÍTICA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA.**

Necesitamos crear un modelo sólido, que refleje la fortaleza de un gobierno sostenido en la confianza de la comunidad, y decidido a dar el combate a la delincuencia con acciones sustentadas en el consenso general. Acciones que denoten capacidad para enfrentar a la delincuencia con inteligencia e imaginación, en lugar de acudir al método rústico de aventarle violencia a la violencia.

La delincuencia, especialmente organizada, deberá saber que está enfrentando un escenario nuevo donde lleva la de perder por todos lados, porque la autoridad ya no gastará más energía en dar golpes al aire brotados de la desesperación.

El modelo que se sugiere quiere que gobierno y ciudadanía empecemos a trabajar unidos en esta materia que es tan sensible y que esta colaboración se fortalezca hasta ser indestructible. Los éxitos y los fracasos irán a la cuenta de todos y no sólo de uno como ahora.

En tres niveles ha de abordarse finalmente este modelo y en cada uno de ellos, debe destacar la calidad intrínseca del trabajo.

**EL PRIMER NIVEL.** Comprende lo que podría denominarse la estructura básica, los criterios fundamentales en que se debe sostener la política de procuración de justicia.

Llamémosle una declaración de principios. Ellos deben definirse mediante el más amplio consenso. Deben ser el punto de convergencia de los intereses de toda la sociedad, sin discriminación alguna.

**EL SEGUNDO NIVEL.** Lo integra el mundo de los programas que, siempre en consonancia con la declaración de principios, apunta hacia todos los aspectos que deben ser materia de la atención del gobierno en la lucha contra el delito, señalando los objetivos a lograr y los métodos adecuados para ellos.

Cada programa ha de estar enriquecido con un diagnóstico basado en el análisis más completo que sea posible sobre todas las aristas del tema particular que aborda. Así serán por ejemplo, las causas más profundas y las inmediatas de cierto delito, las circunstancias que lo propician, el impacto que produce en la sensación de inseguridad pública, el daño social que causa, las medidas más efectivas para prevenirlo y para combatirlo.

**EL TERCER NIVEL.** Es el de las estrategias que habrán de usarse para hacer frente a cada situación. Estas deben estar definidas en función del diagnóstico y de los objetivos de los programas.

Porque el asunto es interés de todos, es necesario consensar también con todos, tanto los principios como los programas y las estrategias.

#### **4. LOS PRINCIPIOS GENERALES DOCTRINARIOS DE LA POLITICA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA.**

Como en toda obra, al iniciar la construcción del que pretendemos sea un proyecto de largo alcance en materia de procuración de justicia, lo consecuente, lo razonable es principiar con los cimientos. Ellos constituirán la política que nunca hemos tenido para orientar nuestros afanes y que cada vez necesitamos más, reflejando el ideal que la población quiere tener de su Procuraduría.

Cabe decir, que la ausencia de esta política ha permitido que cada administración dé golpes de timón a los programas anteriores, con el único fin de imponer su propio estilo, estableciendo a la ligera un programa que al poco tiempo se convertirá a su vez en otro producto desechable.

Esta política será a partir de ahora, el cimiento, el eje, el núcleo central que dé sustento y firmeza a nuestros programas y estrategias. Al revestir el carácter de doctrina, estará inmune a todos los cambios sin justificación que quisiera imponerle cualquier autoridad o facción.

#### **ESTOS PRINCIPIOS GENERALES SON:**

1. La procuración de justicia es un tema de interés de toda la población, y no debe contaminarse con criterios ideológicos o partidistas.

2. Los principios generales de esta política son emanados y solamente pueden modificarse, mediante el consenso de la población, incluyendo desde luego, a las diversas organizaciones de abogados.

**3.** Para tal efecto, el Procurador de Justicia organizará la más amplia y efectiva consulta popular. Al igual que los principios, los programas y las estrategias también serán consensados con la población, por lo menos, con los sectores afectados en cada caso.

**4.** Todos los servidores públicos de la Procuraduría están obligados a respetar y en su caso, a hacer cumplir estos principios.

**5.** Es una falsa disyuntiva considerar que la seguridad pública y la procuración de justicia están reñidas con el respeto a los derechos humanos de la población. Todos son instrumentos de igual valor para la armonía de las relaciones sociales.

**6.** La población reclama de las autoridades fundamentalmente honestidad, capacidad y eficiencia. La honestidad implica ausencia absoluta de corrupción; la capacidad, preparación profesional para el servicio; y la eficiencia ante todo, agilidad en el procedimiento bajo la premisa de que justicia retardada es justicia denegada.

**7.** Todos somos iguales ante la ley, pero en igualdad de circunstancias, no se puede dar trato desigual a los desiguales.

**8.** Por equidad, en similitud de condiciones deben tener preferencia por la Ley y por la autoridad, los sectores más débiles, los niños y los ancianos, los incapaces, las mujeres, los indígenas.

**9.** Las autoridades de la Procuraduría General de Justicia estarán en permanente contacto con la ciudadanía, mediante el programa que al efecto se diseñe.

**10.** Sin demérito alguno de la obligación irrenunciable e intransferible del gobierno de brindar seguridad pública y justicia, coordinarse con la comunidad y lograr su participación entusiasta es un ideal invaluable para conseguir ambos objetivos. Se construirá un sistema para que exista diálogo permanente entre autoridades y comunidad.

**11.** En ese encuentro respetuoso la sociedad tendrá la invaluable oportunidad de expresar sus inquietudes, sus propuestas, y hasta sus recriminaciones, debiendo obtener respuesta inmediata.

**12.** Las estadísticas del delito de la Procuraduría, nunca se manejarán como secreto de Estado. Estarán abiertas a toda la población. Escamotearle a la ciudadanía la verdad, no permitirle que se asome a las entrañas del servicio público cual si fuera éste un asunto de seguridad nacional, debe quedar solamente como huella de un pasado que se va.

**13.** En materias de justicia y seguridad pública, la prevención es el recurso privilegiado de los gobiernos democráticos. La Institución debe dedicar a ella toda su capacidad y todos los recursos posibles. Adoptamos la profecía de Enrique Ferri quien aseguraba que en el futuro la punición jugará un papel sin importancia, y que antes de la represión debe estar toda la política estatal para abatir las causas que generan el delito.

**14.** La solución de fondo al problema de la criminalidad se encuentra en una política acertada de prevención, inserta en las políticas sociales de gobierno.

**15.** Rechazamos que prevalezca sobre el paradigma preventivo el punitivo y con él todas sus manifestaciones, la cero tolerancia, la ampliación del catálogo de delitos, el aumento a las penas, el abuso de la prisión preventiva y del recurso carcelario, la liberalización de las leyes para facilitar a los jueces la ligereza en el dictado de las órdenes de aprehensión y de los autos de formal prisión.

**16.** Consideramos que el gobierno más exitoso no es aquél que más reos tenga en la cárcel, sino el que menos delincuentes tenga que perseguir.

**17.** Dentro de la política general de prevención, es de gran valor el acercamiento de la Procuraduría con los jóvenes, por lo que debe buscar su diálogo permanente.

**18.** La Institución debe tener como prioridad general en el establecimiento de sus métodos y sistemas de trabajo, la prontitud en el trato de barandilla y la agilidad en los trámites de la averiguación previa.

**19.** El desahogo de diversas instancias como lo es la impugnación del acuerdo de no ejercicio de la acción penal, debe ser de tal manera sencillo, entendible para cualquier persona, que no se convierta en un motivo para un litigio entre la víctima y el Ministerio Público.

**20.** Jamás debe verse la víctima en la necesidad de contratar un abogado particular para enfrentarse al Representante Social, porque ello va contra la lógica de nuestro derecho penal.

**21.** En los casos en que la víctima se vea en la necesidad de inconformarse en la averiguación con algún acuerdo u otra disposición del Ministerio Público, éste obligatoriamente deberá suplir la deficiencia de la queja, y jamás impondrá a aquélla la necesidad de acudir a procedimientos sofisticados, o de sujetarse a fórmulas y solemnidades como si se tratara de un procedimiento sacramental.

**22.** La Institución siempre ha de respetar la premisa de que el Ministerio Público es una Institución de buena fe, que su actuación no se circunscribe al ámbito de la acusación sistemática, porque el interés principal que lo guía es la búsqueda de la verdad histórica para hacer que prevalezca, sin distorsiones, la aplicación correcta de la Ley.

**23.** Buscar la conciliación de las partes cuando sea factible, debe ser una premisa en las actividades del Ministerio Público. Nunca será menor el objetivo de buscar el restablecimiento de la armonía en las relaciones humanas y en ese afán deben agotarse todos los recursos posibles.

**24.** Aspiramos a crear medidas sustitutivas de la pena privativa de libertad y a buscar la solución de los conflictos fuera del ámbito de la represión en cuanto sea posible, dejando la aplicación del derecho penal como el último recurso. No creemos en las cualidades mágicas de las leyes.

**25.** El modelo de la policía dependiente de la Institución debe ser el de un investigador científico. Es anacrónico y hasta fuera del ideal que se busca, el cuerpo de la policía centralizado, verticalizado, militarizado, que privilegia el recurso de la fuerza sobre el recurso de la capacidad de investigación.

**26.** La atención a las víctimas del delito tiene que seguir siendo una actividad prioritaria, y ampliarse en cuantas formas sea posible. Desde el periodo de la averiguación previa el Ministerio Público debe poner especial atención en todo lo que se refiere a la reparación del daño, como su cuantificación y la adopción de medidas para garantizarla.

**27.** En el combate a la corrupción interna la Institución no debe escatimar esfuerzo alguno. En este asunto es particularmente importante la adopción de medidas estructurales y de métodos de trabajo que cierren el paso a ese vicio tan perjudicial y arraigado en las instituciones de justicia.

## **5. LOS PROGRAMAS DE LA PROCURADURÍA DE JUSTICIA.**

Una vez definidos los principios generales de la política para la procuración de justicia, han de elaborarse los programas que giran en torno a ellos.

Estos se agruparán en varios sectores:

- A) LA PREVENCIÓN DEL DELITO**
- B) EL APOYO A LAS VICTIMAS**
- C) EL COMBATE A LA DELINCUENCIA ORGANIZADA**
- D) ORGANIZACIÓN Y METODOS DE LA PROCURADURÍA.**

En la estructuración de todos los programas ha de escucharse la voz de la sociedad. Si bien es cierto que resguardar la seguridad y la justicia es una obligación del Estado, también lo es que en el cumplimiento de esas obligaciones como en las inherentes a otros grandes problemas sociales, la participación de la comunidad es absolutamente necesaria.

## **A) LA PREVENCIÓN.**

Este es uno de los temas en los que el gobierno tiene la oportunidad, y la necesidad, además, de acercarse a la población y trabajar estrechamente con ella.

La prevención, definitivamente no es un asunto policiaco. Es una materia tan interesante como compleja, que debe enfocarse desde múltiples ángulos, en la que se tiene que trabajar con las herramientas más diversas, y en el fondo, está ligada estrechamente a las políticas públicas de desarrollo social, a la generación de condiciones para una armoniosa convivencia de la población, que es el mejor antídoto del delito.

Desafortunadamente, se ha puesto muy poco interés en la prevención, y se ha preferido enfocar el problema delincriminal desde el punto de vista punitivo. A mayor inseguridad, penas más severas y creación de nuevas figuras delictivas, cero tolerancia, ampliación de las instalaciones carcelarias. Se pregona como un éxito el abarrotamiento de las cárceles, olvidando, que el mejor gobierno, no es aquél que más reos logre meter a la cárcel, sino aquél que menos delitos y menos delincuentes tenga que perseguir.

Debe decirse con sinceridad, que actualmente la prevención es un ámbito discriminado, minusvalorado en los programas públicos de seguridad y justicia.

Se habla de ella, pero se cree poco en su efectividad acostumbrados como estamos a pensar en el delito como un problema entre policías y ladrones, y a creer más en la eficacia milagrosa de las leyes penales.

Por otro lado, muchos creen que prevención es reunir a los presidentes de las colonias en los Comités Locales de Seguridad Pública, para que vengán a platicarles sus quejas a los jefes de sector de la policía,

o realizar operativos en zonas conflictivas, o ampliar los cuerpos policiacos y dotarlos de mejor armamento como un elemento de disuasión frente a la delincuencia, como si se trata de una guerra convencional entre ambos bandos.

No existe, no tenemos una política seria de prevención del delito,

Para crear esa política se necesita en primer lugar la intervención de toda la sociedad, porque estamos hablando de una materia en la que no serán suficientes los esfuerzos aislados de la Procuraduría. El asunto es de tal manera complejo que tiene que abordarse a través del trabajo más serio de coordinación general.

Habrá que hacer acopio y análisis de las estadísticas del delito de la Procuraduría, habrá que estudiar la manera en cómo influyen en la génesis del crimen factores como la drogadicción y el alcoholismo, la miseria, la violencia y desintegración familiar, la degradación de la persona, la carencia de una formación de valores, la corrupción y la impunidad, la influencia negativa de medios de comunicación, el egoísmo y la falta de vínculos de solidaridad entre los vecinos.

Con el esfuerzo interinstitucional y multidisciplinario de juristas, médicos, psicólogos, sociólogos, comunicólogos, urbanistas, pedagogos, entre otros, y desde luego la intervención central de los miembros de la propia comunidad a través de organizaciones civiles o de manera individual, sin exclusión de nadie, aceptando e incluyendo la participación de todos los interesados en sumarse a este trabajo, se obtendrá por primera vez un programa general para la prevención del delito en el Estado de Tlaxcala.

A partir de ese programa general, se desarrollarán programas específicos para los delitos más recurrentes, como el robo de autos, el asalto en la vía pública o transporte público, el asalto a comercios y a

transportistas de mercancías, la extorsión, la trata de personas, que tanta alarma provocan.

Particularizando, podríamos hablar, por ejemplo, del robo de vehículos que es uno de los delitos más preocupantes para la seguridad pública. Habrá que analizar cuidadosamente la geografía y el horario delictivo, la evolución que está experimentando en su modalidad de delito violento; los destinos que le da la delincuencia a los autos robados, para cometer otros ilícitos, para desvalijarlos, para venderlos con documentación falsa, para enviarlos al extranjero.

Éste, como otros delitos, amerita un programa de prevención con diversas estrategias de acuerdo a las distintas facetas que presenta. Habrá que analizar la forma de cerrar la llave al gran negocio de la venta de autos robados mediante ciertos candados a la comercialización que, por cierto, son muy sencillos de aplicar pero que nadie ha usado; sin clientes, los delincuentes tendrán que cerrar el negocio.

Habrá que estudiar la manera de establecer un control para la compraventa de autopartes usadas, que tampoco es difícil de lograr. Habrá que establecer una coordinación con el Gobierno Federal y con entidades fronterizas, para evitar que se envíen al extranjero vehículos robados en el Estado, lo cual sería materialmente imposible sin la complicidad de funcionarios corruptos.

En fin, la prevención es un mundo de oportunidades donde el gobierno tiene prácticamente todo por hacer, brazo a brazo con la sociedad, porque el delito no es un problema que surja por generación espontánea; es la manifestación exterior de profundos desajustes en la estructura social, el síndrome por el que se expresan las enfermedades que corroen el cuerpo de la comunidad.

Y estas enfermedades, como se ha dicho, se llaman miseria, desempleo, apología desenfrenada de la violencia y de valores invertidos, falta de oportunidades y desesperanza.

La prevención está destinada a ser el núcleo, la piedra angular de toda la política criminológica del futuro porque en el porvenir, como auguraba Ferrari, la represión jugará un papel sin importancia.

Y además, la prevención pertenece al interesante mundo de las acciones con imaginación, muy propias de un régimen democrático, porque los regímenes autoritarios, miopes y faltos de imaginación son los únicos que privilegian el sistema punitivo.

## **B) EL APOYO A LAS VÍCTIMAS**

Fue hace poco tiempo que la Constitución recogió ciertas medidas de apoyo a las víctimas del delito, como una obligación del gobierno en calidad de garantías individuales.

El catálogo de esos derechos contenidos en el artículo 20 Constitucional puede ser enriquecido con acciones adoptadas caso por caso por la Procuraduría.

Muchos han expresado que las garantías de la víctima se advierten muy precarias frente a la abundante protección de las garantías que benefician al delincuente.

Debe pensarse en construir todo un sistema que ampare a las víctimas de delito y a los ofendidos que son víctimas indirectas. Hay muchas cosas que se pueden hacer en esta materia y vale la pena considerar que ha llegado el momento de consensar con la población el contenido de toda una política de atención a las víctimas.

En ella se sistematizarán y quedarán consagrados los derechos de las víctimas y los ofendidos, quienes encontrarán el apoyo total de las instituciones, y no se verán, como hoy sucede en muchos de los casos, abandonados en el momento de su desgracia.

Habría que pensar, por poner un ejemplo, en las familias de precarios recursos económicos que quedan en el infortunio total cuando el padre, que es el sostén económico, resulta asesinado en un asalto. ¿No podría el Estado disponer algunas medidas para evitar que la desgracia se ensañe totalmente con los deudos?

Pensemos en la posibilidad de exentar a la familia de ciertos impuestos, de otorgar becas a los hijos para que no sean presionados a abandonar sus estudios, de conseguirles gratuitamente libros y material escolar, así como pases en los transportes de servicio público que usan para trasladarse a la escuela, de otorgarle a la familia algún crédito para montar un pequeño negocio que le permita sobrevivir.

En fin, son muchas las cosas que en esta materia se pueden hacer, o más bien se deben hacer, al fin que la víctima y sus deudos no tienen la culpa de que el Estado no haya encontrado la forma de cumplir con su obligación de brindar la seguridad que necesitan.

Y además, estamos en un momento de cambio, estamos tratando de construir un régimen y un mundo más equitativo, más humano, más solidario con los que se encuentran en desgracia.

### **C) LA INVESTIGACIÓN DEL DELITO Y EL COMBATE A LA DELINCUENCIA ORGANIZADA.**

Sin duda, uno de los aspectos que más preocupan e indignan a la población de nuestro sistema de justicia es la impunidad de los delincuentes. La impunidad es una burla a la población, a las autoridades

y a la ley, es una invitación al delincuente para que siga agrediendo a la sociedad.

Impunidad y corrupción de las autoridades, son dos factores criminógenos de la más alta eficiencia, ambos denuncian incapacidad de gobierno.

Para combatir al crimen, sobre todo al crimen organizado que goza de numerosos recursos de toda índole, necesitamos autoridades incorruptas, pero no es suficiente, necesitamos que además de honestidad esas autoridades estén dotadas de una alta capacidad para su trabajo.

Es menos disuasivo para el criminal enterarse que en una actitud desesperada y falta de imaginación le estemos aumentando las penas al delito, que tener la conciencia de que su acción lleva una alta probabilidad de ser castigada.

Se han dado cifras alarmantes sobre el nivel que alcanza entre nosotros la impunidad, y sobre el grado de eficiencia que nuestros cuerpos policíacos tienen en comparación con los de otros países.

En este asunto nuestra realidad es muy triste. Algo tenemos que hacer ya para revertirla. Por otro lado, debe tomarse en cuenta que la ineficiencia en la procuración de justicia, fielmente reflejada en el nivel de la impunidad, es uno de los puntos que más influyen en la calificación que la sociedad aplica a su gobierno.

El crimen se ha vuelto especializado y eficiente. Algunos delitos como el robo de vehículos y la trata de personas, que en otras épocas eran obra de delincuentes solitarios o de grupos rudimentarios, hoy son ya casi exclusividad de grupos delincuenciales con un alto nivel de organización y especialización que gozan de grandes recursos financieros y con conexiones hacia el hampa internacional.

Ante esta nueva situación, los métodos de investigación casi artesanales que en algún tiempo nos dieron resultado, hoy no tienen ya nada que hacer.

Hoy la autoridad, para ir adelante de la delincuencia, tiene que apelar a métodos especializados de investigación y valerse de los recursos de la ciencia y la tecnología. La investigación científica y en equipos especializados de trabajo es el futuro de nuestro Ministerio Público y de la policía que lo auxilia.

Hay quienes piensan todavía que el aumento del crimen se debe combatir con el aumento de la policía. En el ámbito de la disuasión que está a cargo de la policía de Seguridad Pública, el aumento en el número de elementos nadie podría considerarlo innecesario, dada la situación que estamos viviendo, pero en el ámbito de la investigación a cargo de la Procuraduría, es menos importante el incremento de elementos, que la debida preparación de los que ya están.

La Procuraduría tiene que fortalecer sus sistemas periciales, y el Instituto de Formación Profesional, debe superarse continuamente en su trabajo de preparación del personal ministerial y policiaco. En este camino la Institución tiene que seguir aplicando sus mejores esfuerzos, porque en materia de métodos y técnicas de investigación, es todavía mucho lo que se tiene que lograr.

Hay cuatro delitos que casi son exclusivos del crimen organizado y que, por su impacto económico, social y hasta político, merecen atención aparte, el robo de vehículos, el asalto a transportistas, el secuestro y la trata de personas.

### **a) Robo de Vehículos**

Nadie tiene el dato del enorme daño social que ha causado este delito. La Procuraduría General de Justicia del Estado tiene enlistados muchos vehículos robados que no se han podido recuperar; desafortunadamente gran parte de ellos no se van a recuperar nunca.

Y si le agregamos a ese número el listado que es mayor, de aquellas unidades que se encontraron abandonadas y desvalijadas, sin motor, portezuelas, defensas, muchas en el sólo “cascarón”, y si hiciéramos un aventurado ejercicio para calcular el daño patrimonial que han sufrido sólo por esta causa los ciudadanos, nos quedaríamos verdaderamente asombrados por la gravedad de la situación.

Hay que considerar que el robo de autos por métodos violentos contra las personas, ha experimentado un aumento progresivo hasta el grado de que en las estadísticas actuales ya supera el porcentaje de los robos de autos estacionados en proporción de dos a uno.

Urge retomar el camino perdido y elaborar programas, métodos y sistemas serios de investigación, para atender con eficiencia el delito en sus diversas modalidades y conforme a los diversos destinos que el hampa les da a los autos robados.

### **b) Asalto a Transportistas**

El tráfico ilegal de mercancías robadas ha llegado a ser tan grave en la actualidad, que pone en riesgo las finanzas de muchas empresas que se han visto sometidas reiteradamente al robo de sus productos mediante el asalto a los camiones de transporte, independientemente del riesgo grave que padecen los propios conductores.

Las grandes utilidades que éste ilícito reditúa, ha hecho que se conformen asociaciones criminales con un alto nivel de organización interna y de especialización en esta actividad antisocial.

Su combate tiene que darse mediante acciones coordinadas con las autoridades federales porque con frecuencia se comete el delito en carreteras federales, y se transporta la mercancía a través de varias entidades para ser almacenada finalmente en el lugar predestinado.

Posteriormente se inicia el proceso de su reparto, en ocasiones hacía las bodegas de comerciantes cómplices y beneficiarios, y en otras hacía los detallistas que se encargaran de su venta, generalmente por la vía del comercio informal.

Hay que tomar en cuenta que los delincuentes han creado para esto toda una red de conexiones, apoyos y complicidades de autoridades que les facilitan la movilización y comercialización de los objetos robados.

Adicionalmente esta clase de asaltos se dan con relativa facilidad y pocos riesgos para los maleantes, lo que se aúna al hecho de que hay cargamentos muy valiosos; todo ello es una invitación al florecimiento de las bandas.

Es necesario elaborar un programa serio y consensado desde luego con el sector más afectado, dentro del que caben medias que aún no se han ensayado. Algunas están dentro de nuestra propia capacidad legal, otras corresponden a instancias de gobierno distintas pero que podemos impulsar.

Entre ellas, por citar algunas, estaría establecer el compromiso con los industriales para fijar etiquetas, marcas u otro sistema de identificación que permita localizar a las mercancías en caso de robo y reglamentar

rigurosamente al comercio ambulante para poder confirmar el origen de su mercancía.

### **c) El Secuestro.**

No cabe duda que si un delito causa temor, repudio, desesperación, sensación de impotencia y de inseguridad, es el secuestro. Profundas heridas quedan en la vida de las víctimas y de su familia, que tardan largo tiempo en sanar. El sufrimiento que lastima y la deshumanización que demuestran con sus actos de crueldad en muchos casos los delincuentes, han llevado a una parte de la sociedad a reclamar para aquellos la aplicación de las penas más severas, incluyendo la pena de muerte.

Desgraciadamente, como consecuencia del terror que producen justificadamente las amenazas de los secuestradores, cuando las víctimas son liberadas, muy pocas son las que se deciden a presentar denuncia corriendo todos los riesgos que de esto se derivan.

Conociendo la fría crueldad de las mafias de narcotraficantes y secuestradores, cómo se le va a reprochar a un ciudadano falta de valor para denunciarlas, si los propios policías, cuando se presentan por centenares a realizar un cateo a simples “falluqueros”, van ellos mismos siempre ocultos tras pasamontañas para no ser reconocidos.

Y uno de los aspectos más preocupantes en este delito, ha sido descubrir que en muchos casos se hayan inmiscuidos elementos de la policía. Esto es indignante y amerita la acción más efectiva de la Institución.

### **d) La Trata de Personas.**

Es uno de los delitos que han tenido un crecimiento explosivo a partir de que las mafias descubrieron las enormes ganancias ilícitas que producen.

Y esto sucede no sólo en nuestro Estado, sino en el país y en el mundo entero con diversas manifestaciones como el tráfico de migrantes y el sometimiento a la explotación laboral o sexual.

En algunas regiones de nuestra entidad han proliferado estas bandas que enganchan, o en casos extremos secuestran a jovencitas para surtir el gran mercado de la prostitución asentado en la Ciudad de México.

Pero el asunto se ha vuelto mayor, porque esas bandas encontraron la forma de trasladar a las jóvenes a Estados Unidos de América para, hacer allá el mismo negocio con ganancias multiplicadas.

La policía norteamericana ha descubierto algunas bandas, y el tema ha tenido gran resonancia en los medios de comunicación nacionales, dándonos una pésima publicidad.

Afrontar este delito es para nosotros una prioridad, y lo vamos a hacer redoblando esfuerzos en la aplicación de las políticas públicas que para este efecto ha elaborado ya el gobierno del Estado.

#### **D. ORGANIZACIÓN Y METODOS DE LA PROCURADURÍA.**

En estos, como en muchos otros aspectos de la función estatal, lo ordinario es que a cada cambio de titular sobrevenga una reestructuración administrativa y de los métodos de trabajo, con frecuencia, sin la menor seriedad.

Es un vicio de gobierno que venimos arrastrando de largo tiempo que una nueva administración busque el lucimiento a costa de romper con el pasado.

Programas, trabajo, proyectos, sean buenos o malos, son lanzados al cajón de la basura indiscriminadamente, porque la vanidad de los nuevos funcionarios no les permite aceptar que alguna vez, antes que

ellos, se hizo algo de valor que mereciera perdurar. Hasta el cambio de la simbología y de los colores de la Institución tienen que ver con este criterio tan ramplón.

Algunos buenos proyectos han quedado a medias o frustrados definitivamente por esa causa, produciendo erogaciones innecesarias al gasto público y afectando para mal el proceso de mejoramiento de la Institución.

En el diseño de un programa responsable de políticas para la procuración de justicia, deben quedar marginadas totalmente estas actitudes faltas de seriedad.

No se vale estar experimentando en materia tan importante a cada cambio de administración. Lo altos funcionarios deben saber que no tienen ningún derecho a estar jugando irresponsablemente con los fondos públicos y con los intereses de todos.

Ningún proyecto de reforma a la Ley Orgánica y a su Reglamento, ninguna propuesta de reforma penal e incluso, ningún Acuerdo del Procurador, que modifique sustancialmente los procedimientos del Ministerio Público, dejarán de estar sujetos previamente a la más amplia consulta con las agrupaciones de abogados.

Hay que tener en cuenta, porque la experiencia así lo señala y hay muchas demostraciones de ello, que los debates en los cuerpos legislativos no son más ricos que una buena consulta general, llevada con seriedad y sin demagogia.

Por otro lado, nos sobran ejemplos de crasas equivocaciones que han puesto en evidencia una falta de oficio, o por lo menos de cuidado, de algunos funcionarios.

Un gobierno democrático, tiene que olvidarse para siempre de toda tentación autoritaria, y por lo contrario, acercarse permanentemente al pueblo para pedirle humildemente su consejo. Es más fácil que se equivoque uno a que se equivoquen muchos.

Valdría la pena hacer el ejercicio de escoger aquellos aspectos más relevantes del quehacer de la Procuraduría, donde el programa tendría que afinar el enfoque. Pensaríamos en los siguientes:

1. Constituir un sistema de diálogo permanente entre la sociedad y el Ministerio Público, para que ambos mantengan cercanía y la autoridad recoja directamente las inquietudes de la población.

2. Establecer sistemas de trabajo que permitan una atención pronta en la barandilla. A pesar de las buenas intenciones que ha habido, sigue siendo un problema que perjudica la imagen de la Institución, tener esperando largas horas a muchas personas que se presentan a reclamar justicia.

3. Establecer candados legales para impedir que algunos agentes del Ministerio Público, por mala fe o por incapacidad, alarguen u obstruyan el curso de las investigaciones, o elaboren expedientes de averiguaciones previas imperfectos en perjuicio de las víctimas. No pasamos por alto que se incorporaron en la nueva Ley de Amparo impugnaciones al no ejercicio o al desistimiento indebido de la acción penal.

4. Igualmente, hacer ágil la comunicación interna para acortar los periodos que se llevan en los casos de las transferencias de expedientes.

5. Humanizar más el trato con las víctimas, evitando todo procedimiento sofisticado para un profano del derecho. A personas sencillas no debemos imponerles el conocimiento de jurisprudencia, doctrina o alegatos rebuscados; por el contrario, se debe tener siempre como un principio la obligatoria suplencia de la queja. Al fin, se debe cumplir con la obligación constitucional de ser sus representantes, no sus enemigos.

6. Reestructurar a la policía, para que, como lo marca la Constitución, sea un valioso auxiliar bajo el mando directo del Ministerio Público. Esto tendrá efectos contra la corrupción, pues si bien muchos elementos tienen el orgullo de la honestidad, otros han burlado con bastante éxito los antídotos que se han experimentado contra esa corrupción.

En fin, que el proceso de mejoramiento de la Institución se da en un campo con múltiples perspectivas que, reiteramos, brinda una gran oportunidad para las acciones compartidas entre el gobierno y la población, que nunca se han abordado.

Si dejamos atrás la iniciativa individual, para transformarla en colectiva, si la presuntuosa disposición del funcionario para actuar por propia autoridad, se convierte en grata inclinación a las determinaciones compartidas, estaremos en el camino de lograr el perfil que para el gobernante quería Don José María Morelos y Pavón.

Los éxitos y los fracasos si los hay, serán de todos.

La voz de aquellos que padecen directamente la inseguridad y la injusticia, tiene mucho que decir a quienes tienen la grave responsabilidad de combatirlas. En el mejoramiento de las instituciones y de las leyes, la sabiduría popular debe jugar un papel privilegiado.

El procedimiento penal no es, después de todo, sino solamente un camino para llegar al conocimiento de la verdad real, y un instrumento para lograr la armonía de la convivencia humana.

Como tal, su elemento nuclear es la razón, el buen sentido.

Las arrogantes y pretenciosas elucubraciones jurídicas de algunos petulantes servidores públicos que quieren convertir a los conceptos del derecho y a sus procedimientos en un misterio inalcanzable para la gente sencilla, no demuestra más que fatuidad e ignorancia.

Con cuánta justificación decía el padre del derecho penal moderno, César Beccaria, “feliz aquella nación en que las leyes no fueran una ciencia”.

## IV. LAS ACCIONES

La aplicación del proyecto que estamos diseñando, implica la ejecución de un Programa General de trabajo y Programas Específicos por materia. Ellos tendrán el sustento y la firmeza que les provee la Declaración de Principios que es la suma de las aspiraciones comunes.

Con esta base, nuestros objetivos, estrategias y acciones serán las siguientes:

### 1. LOS OBJETIVOS GENERALES.

#### 1.1. Hacer realidad el ideal de contar con una procuración de justicia ágil, honesta y eficiente.

Coincide la población en asignarle tres vicios a la Procuraduría, que se vienen arrastrando desde tiempo inmemorial y que le han provocado un grave desprestigio: la mala y tardada atención desde la barandilla, que se prolonga en los procedimientos indebidamente retardados, la corrupción y la ineficiencia de sus servidores.

Es tal el arraigo de estos vicios que muchos han llegado a creer en la imposibilidad de erradicarlos. Consideramos que esta situación tiene su origen en la distancia que siempre le ha marcado la autoridad a la población, desde los tiempos en que los virreyes pensaban que los súbditos habían nacido para callar y obedecer.

El aire fresco de la democracia que hoy respiramos hará revertir tal situación, porque de aquí en adelante la voz de la sociedad será un mandato y los servidores de la Procuraduría estarán obligados a obedecerla.

**1.2. Brindar a los habitantes de la entidad en el presente periodo de gobierno, la garantía de convivir y desarrollarse en un ambiente de seguridad pública y tranquilidad.**

Para ello funcionarán los programas y las acciones eficientes diseñados conjuntamente entre la población y las autoridades, donde prevalezca el paradigma preventivo, porque creemos más en la efectividad de las medidas bien pensadas que se dirigen a destruir las causas que generan el delito, que en las cualidades milagrosas que algunos atribuyen a las leyes penales.

**1.3. Redefinir tanto al sistema de justicia penal como a la Institución del Ministerio Público.**

Es inobjetable que la Procuraduría debe ajustarse en toda su actuación al principio de legalidad, pero a la vez tiene la obligación de impulsar la redefinición de la ley cuando ésta ya no coincide con los grandes objetivos de la sociedad.

Avanzado el siglo XVIII, el sistema de justicia penal en Europa, enraizado en los métodos inquisitoriales, había llegado a una crisis ante el impulso de las filosofías del Renacimiento y la ilustración. Un documento breve pero fundamental de César Bonesana, marqués de Beccaria, iba a marcar el momento de su transformación.

Beccaria cuestionaba la razón de ser de las penas. Nosotros estamos obligados a replantearnos el mismo tema en un momento en que vuelve a hacer crisis todo el sistema penal. Las cárceles son insuficientes y el hacinamiento en que se obliga a vivir a los reclusos es inhumano, el aumento a la severidad de las sanciones no ha servido para frenar el crecimiento de la criminalidad, y el fenómeno reciente de la alta delincuencia organizada tiene contra la pared al gobierno, al derecho y a la sociedad.

A la vista de esta situación, la única posición responsable, reflexiva y seria es repensar toda la razón de ser de nuestro sistema penal.

Hay que poner nuevamente en la balanza de la razón asuntos fundamentales: por qué en una situación de aguda inseguridad pública nos obsesionamos con la idea de que la solución está en la reforma de las leyes penales, como si éstas tuvieran poderes mágicos y no buscamos con inteligencia e imaginación otras soluciones que pueden ser más eficientes aunque se encuentren fuera del régimen penal; por qué se abusa de la prisión preventiva y se olvida que existen otras alternativas; por qué se mantiene en el catálogo de delitos algunas actividades antisociales que pueden incluirse en el mundo de las infracciones administrativas; por qué hemos convertido al procedimiento penal en un fardo pesado de acciones mecánicas y rígidas hasta lo sacramental; por qué aferrados a nuestra tradición no podíamos ver las ventajas del sistema oral para la agilidad y rapidez del procedimiento.

Por qué no le hemos dado viabilidad a la reforma constitucional de 1994 que abrió la puerta para terminar con el monopolio de la acción penal por el Ministerio Público; por qué no se ha reflexionado seriamente en la propuesta interesante que desde hace mucho tiempo ha formulado la Barra Mexicana, Colegio de Abogados para acabar con “La posibilidad de que el Ministerio Público siga siendo, como ocurre a la fecha en el procedimiento penal de averiguación previa, una autoridad resolutoria que asuma a un tiempo, funciones de acusación y defensa, que ordene la práctica de diligencias y probanzas que ante él han de desahogarse, cuya valoración él mismo tendrá que realizar y cuyo veredicto final involucrará la decisión de ejercitar o no la acción penal, asumiendo así, a despecho de constituir un órgano del ejecutivo, las tres funciones de llamado triángulo procesal, acusación, defensa y juzgamiento, que no a otra cosa equivale el veredicto que emite acerca de si deduce o no la acción penal”.

En este asunto debemos ir al fondo, revisando los mismos fundamentos de nuestro régimen para impulsar en su momento las reformas legales que perfilen, sin maquillajes ni actos de relumbrón, el nuevo rostro de ese régimen penal en su totalidad.

Esta es una hora propicia para iniciar, con la participación de todos, la conformación de una política criminal de la que siempre hemos carecido.

## **2. LAS ESTRATEGIAS GENERALES.**

Para lograr los objetivos que nos hemos marcado, nos planteamos un cuadro de estrategias generales, en el que se define el espíritu de la nueva procuración de justicia.

### **2.1. La participación democrática de la sociedad en las decisiones fundamentales de la Procuraduría y en la formulación y seguimiento de sus programas.**

El primer anhelo que vamos a ver cumplido es la participación popular en todo el que hacer de la Institución. Para nosotros se acabaron los tiempos en que las autoridades disponían discrecionalmente de la Institución como si fuese de su propiedad.

Esta nueva línea de conducción democrática del gobierno, abre un campo de grandes y brillantes expectativas por explorar.

### **2.2. El apego a un proyecto institucionalizado y de largo plazo, inmune a los vaivenes propios de los cambios de gobierno.**

La fortaleza de los programas de la Institución estribará en su seriedad, su aceptación popular y estar comprendidos en un proyecto de largo alcance que ya no llevará la marca del titular en turno, sino de la propia Institución.

### **2.3. Privilegiar siempre la prevención como la verdadera política de fondo para destruir en su raíz las causas generadoras del delito.**

La prevención abarca un campo de tal magnitud que excede al de las funciones de la Procuraduría y debe insertarse en el ámbito de las políticas sociales de gobierno.

Creemos firmemente que la prevención es de tal importancia que debe ser la principal arma de toda política criminal, y que en futuro será la única.

### **2.4. Perfilar un nuevo tipo para el servidor público.**

No puede haber un cambio verdadero en la procuración de justicia mientras no logren desterrarse la corrupción y la ineficiencia. De nada nos servirá tener leyes más sabias si carecemos de los hombres sabios y honestos para aplicarlas.

Sobre este aspecto muchos discursos se han escrito y muchos planes se han ensayado con resultados verdaderamente precarios.

Con esta experiencia como antecedente, tenemos que encontrar las soluciones de fondo. Algunas se ubican en los cambios de estructura orgánica y otras a los métodos de trabajo que permiten la aparición y crecimiento de un género de servidor público adicto al burocratismo, de otro adicto al dinero mal habido, de otro que cubre su ineficiencia en la sombra de los padrinazgos y de otro peor que acumula todos los vicios anteriores.

Sin dejar de mencionar que siempre ha habido servidores ejemplares en toda la Institución, debe reconocerse que la sociedad no identifica en lo general al Ministerio Público y su policía con las virtudes de la eficiencia.

El hombre nuevo para la nueva procuración de justicia se va a formar también dentro de una nueva estructura orgánica y de sistemas, y en la cercanía permanente de la comunidad.

## **2.5. Agilizar los procedimientos.**

El burocratismo está casado con los trámites engorrosos, difíciles, tardados y a veces hasta innecesarios.

En el espíritu de respeto a la población está la simplificación de trámites para evitarle pérdida de tiempo desde la barandilla, la agilización de los sistemas de comunicación interna para abreviar el curso de las averiguaciones y evitar el rebuscamiento sofisticado en los contactos entre población y Ministerio Público, que sacraliza un proceso que debe ser sencillo y convierte a los trámites de la justicia en un campo donde solamente pueden incursionar los iniciados en el derecho.

La sociedad debe encontrar siempre en el Ministerio Público a un servidor de buena fe, fiel a la causa de la víctima, hasta supliendo la deficiencia de la queja en sus impugnaciones.

## **3. LOS PROGRAMAS Y LAS ACCIONES.**

Hemos agrupado los programas de trabajo Institucional en cuatro grandes sectores. De los que se derivan acciones específicas.

### **A) LA PREVENCIÓN DEL DELITO.**

1. Impulsar y lograr la constitución de una entidad interinstitucional con la participación de secretarías y organismos del gobierno de la entidad, así como de universidades y centros de investigación, que se encargue de realizar científicamente el diagnóstico del delito, y de elaborar y poner en

ejecución el Primer Programa General de Prevención del Delito para el Estado de Tlaxcala.

**2.** Incorporar a los padres de familia, a un programa especial de prevención del delito en protección de los menores en edad escolar. Se puede crear así la más grande red de prevención del delito en la entidad.

**3.** Formulación y puesta en marcha de un programa especial para evitar y prevenir que niños en edad escolar de nivel primaria y secundaria se encuentren sin acudir a la escuela y en situación de abandono y de vagancia.

En este esfuerzo se invitará a toda la sociedad. No hay espectáculo más lastimoso y más denigrante para una comunidad que los grupos de niños abandonados por sus padres y por el Estado vagando drogados y a la merced de la caridad pública.

Ellos forman las reservas más seguras de la delincuencia. Nuestro Estado tiene que evitar que esta situación que lacera a la capital del país y a otras entidades vecinas nos contamine, haciendo efectivas las disposiciones constitucionales y de la Ley local protectora de los niños.

**4.** Elaborar y poner en marcha un programa de jornadas de solidaridad y prevención del delito a realizarse en forma permanente en el Estado con la participación de autoridades y vecinos.

Estas jornadas tendrán como centro de actividades módulos itinerantes que se instalen en lugares de alta concurrencia e incluirán pláticas, talleres, foros de discusión, audiovisuales, periódicos, y repartición de folletos informativos.

**5.** Difundir mensajes preventivos a través de radio, televisión y pinta de bardas

**6.** Impulsar la participación de sindicatos de trabajadores, agrupaciones de empresarios, iglesias, clubes deportivos y de servicio, y otras organizaciones sociales, en labores de coordinadas de participación.

**7.** Impulsar una serie de actividades artísticas, recreativas y culturales de acercamiento con la juventud.

**8.** Establecer coordinación con la Procuraduría General de la República para elaborar y poner en marcha un programa de prevención a las adicciones, orientando principalmente a niños y jóvenes.

**9.** Promover que se den cursos de formación para la paternidad, dirigidos a las parejas que desean contraer matrimonio, para prevenir la violencia intrafamiliar y la irresponsabilidad de los futuros padres.

**10.** Elaborar y poner en ejecución programas de prevención para el asalto en taxi, en vehículo de transporte colectivo, y en día de pago.

**11.** Establecer un sistema de intercambio de experiencias en el campo de la prevención, con otras entidades de la Federación.

**12.** Elaborar un programa especial preventivo en coordinación con los comités regionales de Seguridad Pública.

En este rubro han de señalarse aquellos programas específicos que considere necesario abordar el comité, para brindar seguridad pública a la comunidad, como pueden ser, de seguridad escolar, de seguridad en el hogar para evitar los robos a casa habitación, de seguridad a conductores para evitar el robo de vehículos y asaltos en la vía pública, de atención a la farmacodependencia y todos los demás que se estimen necesarios.

En forma enunciativa se formulan los siguientes:

## **PROGRAMA DE PREVENCIÓN DEL DELITO**

Cuyo objetivo particular será combatir las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, propiciando en la población una cultura de prevención y de participación con la autoridad.

### **COMO ACCIONES CONCRETAS SE PROPONEN:**

1. Motivar la participación ciudadana en las actividades programadas por el Comité de Seguridad, de la colonia o de manzana.
2. Alentar el espíritu de solidaridad vecinal.
3. Impulsar la formación de redes vecinales a través de promotores comunitarios para la Seguridad Pública y la Prevención del Delito.
4. Alentar la elaboración de documentos educativos sobre la prevención, como manuales, trípticos, videos y periódicos.
5. Promover diversos sistemas de seguridad vecinal, como las alarmas y el método de “vecino vigilante”.
6. Realizar encuestas, estudios y análisis estadísticos para llegar al conocimiento de los puntos neurálgicos para la seguridad pública de las colonias, y a partir de ahí adoptar las medidas más eficaces para la prevención de los hechos delictivos.
7. Realizar conferencias, exposiciones, mesas redondas, con agrupaciones de la sociedad civil, con ánimo de divulgar los diagnósticos delictivos zonales y las medidas de prevención correspondientes.
8. Divulgar ampliamente los números telefónicos de las autoridades, a donde se pueda llamar de emergencia y obtener respuesta inmediata.

9. Promover la participación de autoridades, alumnos y padres de familia de instituciones educativas en la elaboración y aplicación de programas de prevención del delito específicos para esos planteles.

10. Organizar talleres con la participación de autoridades de la Procuraduría para canalizar la participación juvenil hacia la prevención, incluyendo actividades alternas como son las culturales, artísticas, deportivas y recreativas en general que ayudan a alejar a los jóvenes del ocio y de los vicios, propiciando a la vez la creación de valores en ellos,

11. Impulsar la participación de sindicatos, iglesias, clubes de servicio, y todo tipo de agrupaciones de la sociedad civil, en los programas de prevención.

12. Analizar y difundir medidas de prevención de asaltos y de robo en general para los días de cobro de trabajadores y empleados.

13. Difundir, sobre todo entre menores de edad, medidas para evitar aquellas circunstancias que propician el bulliying, los ataques sexuales y el pandillerismo.

14. Fomentar actividades de prevención de violencia intrafamiliar y de maltrato a menores.

## **B) EL APOYO A LAS VÍCTIMAS.**

Por disposición de la Ley, las acciones a favor de las víctimas de delitos son responsabilidad de la Procuraduría.

1. Dentro del espíritu de la Ley General de Víctimas, promover la institucionalización de medidas protectoras de víctimas y ofendidos en cuantas formas sean posibles.

De esta manera se ampliará el ámbito de protección a la víctima y a los ofendidos que hoy contemplan la Constitución y la Ley Penal, a través de nuevas medidas de muy distintos órdenes y que no serán exclusivamente penales.

**2.** Presentar un cuadro de acciones para el Ministerio Público y para otras autoridades responsables, que den efectividad al espíritu de protección que se contiene en las leyes de las Niñas y los Niños de la entidad.

**3.** Elaborar un sistema de denuncia rápida para evitar a las personas largas esperas en barandilla.

**4.** Establecer formalmente un sistema fluido para la recepción y desahogo de quejas por mala atención, cuyo resultado quedará en la hoja de los servicios si la queja resultase fundada.

**5.** Establecer un procedimiento ágil para que los servicios periciales determinen el monto de los daños en el término más breve posible.

**6.** Fortalecer el mecanismo de coadyuvancia de la víctima o el ofendido con el Ministerio Público.

**7.** Establecer lineamientos para hacer efectivo el embargo de bienes del inculcado para garantizar la reparación del daño.

**8.** Realizar estudios serios para promover en su momento reformas legales que amplíen el espectro de los derechos de las víctimas adicionales a lo dispuesto por la Ley General de Víctimas.

Entre esos casos contemplamos que no corra término para la prescripción de la acción penal en ciertos delitos y donde las víctimas sean menores, sino hasta que tengan capacidad intelectual para denunciar.

**9.** Establecer un mecanismo para la atención especial a víctimas cuando se trate de personas desvalidas, indigentes o pertenecientes a grupos de migrantes.

**10.** Establecer un servicio de apoyo a los interesados en adquirir vehículos usados, mediante la revisión de las unidades y sus documentos para verificar que no se trata de autos robados.

### **C) LA INVESTIGACIÓN DE DELITO Y EL COMBATE A LA DELINCUENCIA ORGANIZADA.**

**1.** Escoger, para la conformación del personal ministerial y policiaco de las áreas específicas de investigación, como robo de vehículos, asalto a transportistas, secuestro, trata de personas, homicidio, a servidores públicos con la mejor preparación para combatir esta clase de delitos, a fin de que estas unidades tengan dos cualidades, la especialización y la excelencia.

**2.** Establecer en el Instituto de Formación Profesional, en cuanto las condiciones lo permitan, la licenciatura de investigador especializado con grado de detective y obtener el reconocimiento de estudios por la Secretaría de Educación Pública.

**3.** Modificar cuanto sea necesario, la organización y sistemas de trabajo para simplificar y darle toda la agilidad y rapidez al trámite de la denuncia y al proceso de la averiguación previa.

4. Hacer expeditas las comunicaciones y los trámites internos, estableciendo responsabilidad por su retraso indebido. Esto tiene que ver con una revisión de nuestros métodos de trabajo que en ciertos casos se han vuelto escleróticos para la justa irritación de la ciudadanía.

5. Tienen que acabarse en definitiva las largas esperas en la barandilla y el movimiento pesado de la averiguación. Para eso proyectamos entre otras acciones:

- Establecimiento de formatos sencillos de denuncia para ser llenados por los interesados en ciertos delitos, y acabar largas esperas en barandilla.

- Eliminar la toma de datos que hoy se piden para la información estadística y el registro interno, que no sean estrictamente necesario.

- Fortalecer los servicios periciales y evitar la lentitud en el rendimiento de dictámenes.

- Establecer responsabilidad directa y personal a la policía por una buena o mala investigación, que se agregará a su hoja de servicios.

6. Evitar que el Agente del Ministerio Público investigador o de mesa de trámite, tenga sobrecarga de trabajo.

7. En consonancia con las reformas constitucionales en derechos humanos y con las disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales, adoptar las medidas adecuadas para que desde el inicio de la indagatoria se respeten estrictamente los derechos del indiciado, sin permitir que el procedimiento se vicie con incidentes que puedan invalidarlo; y especialmente que cuente con la asistencia de defensor que sea buen conocedor del derecho, desde un principio.

**8.** Transformación del cuerpo de Policía Ministerial en una policía Técnica de Investigación Criminal, integrada en células de investigación especializada con el apoyo de los servicios periciales y bajo la discreción del Ministerio Público.

## COMENTARIO FINAL

En la formulación del presente documento se han recogido e incorporado las aspiraciones y demandas de la sociedad, como lo ordena el artículo 26 de nuestra Carta Magna al establecer el sistema de planeación democrática.

Porque toda actividad de gobierno debe encontrarse regida por un programa, con mayor razón cuando se trata de asuntos como la seguridad pública y la justicia que están en la más alta prioridad de la preocupación general.

Y en este programa, se incorporan las demandas sociales que se han expresado en el ejercicio más serio y abierto de análisis y reflexión.

No representa por lo tanto la voluntad de una persona, o de un grupo de notables, sino la voluntad consensada de todos. Esto es lo que le dará su solidez y trascendencia.

Escuchar o no a la población, consultarla o no en la formulación de políticas y programas, es lo que hace la diferencia entre los gobiernos dictatoriales y los gobiernos democráticos. Y además, la participación popular en la ejecución de los planes de gobierno, es una de las más caras aspiraciones de la democracia a la que irreversiblemente caminamos.

El tema de la justicia y la seguridad pública es tan amplio, que el presente documento podría aparecer abrumador para su aplicación, pero debemos apuntar que se irán tomando las acciones conforme lo permita nuestra realidad, es decir, nuestros recursos materiales y financieros.

Sin demerito de seguir mejorando permanentemente en todas nuestras áreas de responsabilidad, pondremos especial énfasis desde el principio en dos aspectos que nos parecen de la mayor urgencia; la

aplicación de un programa específico para la prevención del delito y multiplicando las acciones en el combate al delito de trata de personas.

El programa para la prevención del delito se presentará por separado, dado que por su amplitud, excede los objetivos de este documento. En él nos enfocaremos con prioridad a la protección de los niños en edad de cursar la escuela básica y media, de las amenazas del bullying, el pandillerismo y la drogadicción.

Y como ya ha quedado asentado en este mismo documento, multiplicaremos las acciones en el combate al delito de trata de personas que tanta mala publicidad nos ha dado, por el hecho de que algunas bandas dedicadas a este delito se han asentado en algunas regiones de la entidad, y que han llegado a convertirse en grupos de delincuencia transnacional, surtiendo de jovencitas a mercados de prostitución asentados en ciudades como Nueva York.

## INDICE

Presentación.....	2
Introducción.....	3
Marco Jurídico.....	7

### I. EL PANORAMA DE LA CRIMINALIDAD.

1. Los Índices Delictivos.....	9
2. La Cifra Negra.....	10
3. La Inseguridad Pública.....	11
4. El Crimen Organizado.....	12
5. La Delincuencia Juvenil.....	14
6. El Impacto Económico del Delito.....	16

### II. EL PANORAMA DE LA INSTITUCIÓN.

1. La Estructura Interna.	
A) Reivindicar la Función Preventiva.....	18
B) Reestructuración de la policía ministerial.....	18
C) Acercamiento con los jóvenes.....	19
D) Especializar un área para afrontar el crimen organizado.....	19

E)	Relación de la Procuraduría con la comunidad.....	20
----	---	----

## **2. Los Procedimientos.**

A)	La Barandilla.....	22
B)	El Alargamiento indebido de las indagatorias.....	23
C)	El abuso de formulismos legales.....	23
D)	El Monopolio de la acción penal.....	24
E)	La ineficiencia.....	25

## **III. HACÍA LA CONFORMACIÓN DE UNA POLÍTICA CRIMINAL.**

1.	La Gravedad de la Situación.....	27
2.	La Naturaleza de una Política en Procuración de Justicia.....	30
3.	El Contenido de esa Política.....	31
4.	Los Principios Generales.....	33
5.	Los Programas.....	38
	A) La Prevención.....	39
	B) El Apoyo a las Víctimas.....	42
	C) La Investigación del Delito y el Combate a la Delincuencia Organizada.....	43
	a) El Robo de Vehículos.....	46
	b) El Asalto a Transportistas.....	46
	c) El Secuestro.....	48
	d) La Trata de Personas.....	48

D) Organización y Métodos de la Procuraduría.....	49
--	----

#### **IV.LAS ACCIONES**

1. Objetivos Generales.....	54
2. Las Estrategias Generales.....	57
3. Los Programas y las Acciones.....	59
A) La Prevención del Delito.....	59
B) El Apoyo a las Víctimas.....	63
C) La Investigación del Delito y el Combate a la Delincuencia Organizada.....	65
 Comentario Final.....	 68