



CONFERENCIA NACIONAL  
DE GOBERNADORES

SECRETARÍA DE  
SEGURIDAD  
PÚBLICA | SSP

PROCURADURÍA  
GENERAL DE  
LA REPÚBLICA | PGR

# HACIA UN NUEVO SISTEMA INTEGRAL DE COMBATE AL CRIMEN ORGANIZADO

ELEMENTOS PARA UNA NUEVA ESTRATEGIA Y UN PLAN DE ACCIÓN.

---

COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA DE LA CONAGO

SUBCOMISIÓN DE COMBATE AL CRIMEN ORGANIZADO

# Índice

## 1. CONSIDERACIONES SOBRE LA GRAVEDAD DEL PROBLEMA DEL CRIMEN ORGANIZADO RELACIONADO CON LAS DROGAS.

1.1. **El fenómeno actual del crimen organizado** y sus graves consecuencias en la vida de la nación.

1.1.1. Características del crimen organizado.

1.2. **El crimen organizado en el marco del federalismo** y la necesidad de articular un frente integral que comprenda a los poderes de los tres niveles de gobierno y a la sociedad.

## 2. UN NUEVO ENFOQUE EN EL ANÁLISIS Y SISTEMATIZACIÓN DEL FENÓMENO DEL CRIMEN ORGANIZADO.

2.1. **Subsistema de Prevención del Delito** o cómo reconstruir la misión y organización de las policías preventivas para hacer frente al crimen organizado.

2.1.1. Prevención y atención de las corporaciones de policía.

2.2. **Subsistema de Procuración de Justicia** o cómo organizar la investigación criminal y el ejercicio de la acción penal contra los delincuentes del crimen organizado.

2.2.1. Persecución de delitos y delincuentes.

2.2.2. Coordinación intra, inter y supra institucional.

2.2.3. Infraestructura y equipo.

2.2.4. Recursos financieros.

2.2.5. Atención a víctimas de delito.



**2.3. Subsistema de Impartición de Justicia** o cómo garantizar una eficaz y segura imposición de penas de los poderes judiciales a los delincuentes del crimen organizado.

**2.3.1.** Impartición de justicia eficaz y equitativa.

**2.3.2.** Autonomía presupuestal.

**2.3.3.** Procesamiento e integración de expedientes judiciales.

**2.4. Subsistema de Administración Penitenciaria y Readaptación Social** o cómo organizar la segura reclusión penitenciaria de procesados y sentenciados del crimen organizado y su reincorporación sin riesgos a la libertad.

**2.4.1.** Sistema penitenciario.

**2.4.2.** Readaptación social y puesta en libertad de procesados y sentenciados por delitos relacionados con el narcotráfico.

**2.5. Subsistema de Información e Inteligencia** o cómo organizar y utilizar la información para combatir con eficacia al crimen organizado.

**2.5.1.** Bases de datos.

**2.5.2.** Información e Inteligencia.

**2.5.3.** Desconcentración de funciones de la Subprocuraduría Especializada contra la Delincuencia Organizada.

**2.6. Subsistema de Control de Confianza** o cómo evitar la contaminación de las instituciones públicas y privadas por el crimen organizado.

**2.6.1.** Esquemas de control de confianza.

**2.6.2.** Establecimiento de Registros y Controles.

**2.7. Subsistema de Profesionalización** o cómo organizar el reclutamiento, formación y desarrollo de los servidores públicos que combaten al crimen organizado.

**2.7.1.** Formación y capacitación.

**2.7.2.** Desarrollo de los servidores públicos.



**2.8. Subsistema de seguimiento del mercado ilegal de las drogas** o cómo desmontar las retaguardias de impunidad en la producción, transformación, distribución y administración financiera de narcóticos.

**2.8.1.** Mercado ilegal de las drogas.

**2.8.2.** Retaguardias de impunidad.

**2.9. Subsistema de Participación Ciudadana** o cómo organizar la participación de la comunidad para combatir el crimen organizado.

**2.9.1.** Mecanismos de participación ciudadana.

**2.9.2.** Observatorio ciudadano.

**2.10. Subsistema de Comunicación y Valores** o cómo orientar eficazmente la comunicación y fomentar valores que combatan y aparten a la población del mundo del crimen organizado.

**2.10.1.** Comité privado de reflexión con los medios de comunicación.

**2.10.2.** Consejos de valores y cultura de la legalidad.

### **3. PARA REPLANTEAR EL MODELO DE COMBATE AL CRIMEN ORGANIZADO Y CONTAR CON UN PLAN NACIONAL INTEGRAL EN LA MATERIA.**

**3.1. Reformas Estructurales** o cuáles cambios hay que realizar a la organización de las instituciones públicas que combaten el crimen organizado.

**3.1.1** Un nuevo enfoque.

**3.2. Reformas Legales** o qué nuevas leyes o reformas a las existentes deben realizarse para combatir eficazmente el crimen organizado.

**3.2.1.** Coordinación y homologación de facultades.

**3.2.2.** Procuración e impartición de justicia.

**3.2.3.** Mecanismos de registro y control.

**3.2.4.** Sanciones, ejecución de penas y readaptación social.

**3.2.5.** Protección de identidad.



**3.3. Reformas Programáticas** o cómo integrar y operar un Plan Nacional Integral de combate al crimen organizado.

**3.3.1. Las acciones de corto plazo** o qué realizar mientras se construye y opera el nuevo plan integral.

**3.3.2. Las transformaciones de fondo del modelo** y la construcción y operación del Plan Nacional Integral de Combate al Crimen Organizado.

**3.4 Mecanismos y Agenda de Trabajo** para la determinación, operación y seguimiento del Plan Nacional Integral de Combate al Crimen Organizado.

**3.4.1. Mecanismos y acciones realizadas hasta la fecha** para la consecución del Plan Nacional Integral de Combate al Crimen Organizado.

**3.4.2. Agenda de trabajo** para la determinación, operación y seguimiento del Plan Nacional Integral de Combate al Crimen Organizado.

## **4. EL PLAN NACIONAL INTEGRAL DE COMBATE AL CRIMEN ORGANIZADO.**

**4.1. Acuerdo del Consejo Nacional de Seguridad Pública.**

**4.2. Acuerdo de los gobiernos de las entidades federativas.**



# 1. CONSIDERACIONES SOBRE LA GRAVEDAD DEL PROBLEMA DEL CRIMEN ORGANIZADO RELACIONADO CON LAS DROGAS.

## 1.1. El fenómeno actual del crimen organizado y sus graves consecuencias en la vida de la nación.

El fenómeno del narcotráfico se ha transformado en estos últimos años; ya no es sólo un problema de producción y de tráfico de drogas, sino que se ha convertido en una red de grupos supraestatales, organizados, que combaten entre sí para apoderarse de regiones, ciudades o plazas. Su objetivo es asegurar el tráfico y el control de los narcóticos en el mayoreo y en el menudeo; organizar otro tipo de actividades delictivas como el contrabando, el robo de mercancías, de vehículos; apoderarse de giros negros y de lavado de dinero.

Esto ha llevado a la conformación de una especie de anti-Estado o anti-Gobierno, que tiene como resultado una población que opera sobre un territorio y ejerce su poder a través de dinero, del manejo de la violencia física y de las armas o de la amenaza de su utilización.

En este año han aumentado radicalmente el número de ejecuciones, siendo más de dos mil las que se han registrado, impactando además, la forma indignante y dramática en que se dan estos enfrentamientos, cómo se realizan las ejecuciones y el hecho de que ahora se dirijan hacia servidores públicos de los poderes Ejecutivo y Judicial del Gobierno. El crimen organizado es responsable del asesinato de altos funcionarios de la administración federal, estatal y municipal, así como de jueces cumplidos, desafiando de esta manera abiertamente al Estado.

Esta situación conlleva además, a qué en forma paralela se eleven los niveles de drogadicción en el país, con todas las consecuencias negativas que ello implica.

En forma adicional, se están contaminando las instituciones gubernamentales y con ello los sectores privados y sociales, contribuyendo a cambiar la escala de valores de la convivencia armónica, del respeto a los demás, del trabajo y del ahorro, generándose en su ausencia anti-comportamientos sociales.



Un impacto tangible y trascendente representa la pérdida de competitividad en regiones completas, siendo drástica la afectación del mercado en el caso de algunas zonas turísticas lo que ha provocado la pérdida de fuentes de trabajo.

No puede desconocerse que en los últimos años, la violencia y sus consecuencias han cobrado mayor reconocimiento nacional e internacional, dado el alarmante impacto que ha tenido en la calidad de vida de la población, particularmente en la salud y el desarrollo económico de la sociedad en su conjunto.

En tal sentido es de señalarse que México, en un ranking de 125 países, se encuentra en el lugar 117 en cuanto al incremento del costo de los negocios provocado por el crimen y la violencia, el 114 en cuanto a crimen organizado, y el 105 en relación a la confiabilidad de policías.<sup>1</sup> Siendo evidente que dichos parámetros han caído en forma aún más drástica. Advirtiéndose con ello que resulta indispensable coordinar el diseño e instrumentación de un Programa Nacional contra el Crimen Organizado y la Violencia, ya que ello no sólo representa una prioridad en materia de seguridad, sino que implica una necesidad imperiosa en términos de competitividad internacional, toda vez que resulta una verdad inobjetable que los esfuerzos en materia de desarrollo empresarial y del sistema nacional de innovación internacional se ven perjudicados si la inversión no se asienta en nuestro país al no encontrar los mínimos estándares de seguridad.

Este fenómeno representa sin duda una de las preocupaciones más apremiantes. Este problema se ha convertido en una alta y urgente prioridad en los Estados, ya que hasta hace poco no teníamos, información suficiente, capacidad de respuesta efectiva y un plan y una estrategia para incorporarnos de una manera más efectiva a los esfuerzos que está realizando el ámbito federal de gobierno.

#### 1.1.1. Características del crimen organizado.

El crimen organizado debe verse no sólo como un problema delictivo contra la salud y la integridad física de las personas, sino como un tema de **SEGURIDAD NACIONAL** porque afecta, entre otros, la salud pública, la economía, la paz pública, convirtiéndose en una tarea de la más alta prioridad para la nación y las autoridades locales.

---

<sup>1</sup> Resumen Ejecutivo y Reporte Global 2006-2007, Foro Económico de Davos, páginas 293 a 296.

Criminales organizados de alto perfil han expandido sus actividades aprovechando al máximo la infraestructura tecnológica disponible en el mercado provocando que las fronteras dejen de existir para ellos y operen como corporaciones multinacionales.

Este nuevo y grande mal nacional requiere de nuevos y grandes remedios. Las consecuencias de no ganar esta batalla son terribles para la comunidad nacional, las ejecuciones y asesinatos que conmocionan y que alteran la tranquilidad social son sólo parte del problema, ya que detrás de esa guerra entre los narcotraficantes y sus cómplices, las consecuencias de esta actividad son, principalmente: violencia y muertes, delitos graves contra la salud, inquietud y angustia comunitaria, apoderamiento de plazas con redes delictivas de giros negros y lavado de dinero, tensión en la relación gubernamental nacional e internacional, narcotráfico, lavado de dinero, narcomenudeo, operaciones con recursos de procedencia ilícita, falsificación de documentos, doble identidad de delincuentes, secuestros (levantones), homicidios, aumento en las adicciones, contaminación y corrupción en las instituciones públicas y privadas, pérdida de competitividad e inhibición de la inversión productiva, perversión de los valores éticos, del trabajo digno, del ahorro, del respeto a la propiedad, a la libertad, a la vida y la convivencia armónica comunitaria.

La lucha por mercados y territorios de los diversos grupos delictivos han provocado la alarma social. Por lo que la percepción de inseguridad pública en el país se elevó en gran medida, debido a que en zonas críticas, el crimen organizado utiliza como estrategia, ejecuciones con alto grado de violencia para impactar a la población y a sus adversarios para obtener control territorial.

La problemática delictiva en cada entidad federativa presenta rasgos característicos de cada región, siendo en algunos estados más crítica la situación, por los tipos delictivos de alto impacto, los cuales están relacionados con serios problemas del crimen organizado; en donde resulta necesario considerar determinados aspectos como:

- **Elevados niveles de violencia.** El crimen organizado tiene gran poder de fuego, organización y desarrolladas estructuras de inteligencia y contrainteligencia, lo que genera escenarios muy violentos.





- La violencia se aprovecha de los valores culturales, entre los criminales y en la comunidad existen cultos no convencionales (La Santa Muerte, Malverde, o los narco-corridos). Los jóvenes de esas comunidades identifican la delincuencia como su aspiración futura.
  - La violencia se refleja en las condiciones urbanas y en la vida cotidiana (propiedades abandonadas, calles sucias, apatía para emprender negocios).
- ▣ **Alto grado de impunidad.** La impunidad es un incentivo para la delincuencia. Los beneficios por delinquir son mayores que los riesgos y esto hace altamente rentable vivir al margen de la ley.
- ▣ **Criminales organizados con gran poder de intimidación.** La fuerza de estos grupos está en la intimidación, la cooptación y el control social:
- El poder económico de los delincuentes relacionados con el crimen organizado los pone en franca ventaja frente a las autoridades encargadas de la seguridad pública, y permite gran influencia respecto de grupos con vulnerabilidad.
  - No está en sus prioridades enfrentar al Estado, sino intimidar o cooptar a la sociedad y a las autoridades para controlar el territorio e inhibir el poder público.
  - Este poder de intimidación fortalece el círculo vicioso fuerza social – impunidad. El resultado es que no existe la convicción de que la situación pueda cambiar, y provoca una resignación a convivir con el problema.
- ▣ **Delincuentes con apoyo social.** Las bandas del crimen organizado tienen un importante soporte social. Los mecanismos que multiplican sus bases están vinculados a ventajas directas o indirectas de la capacidad económica que generan sus estructuras y con ello obtienen la fidelidad social.

Es necesario hacer un frente total al crimen organizado relacionado con el narcotráfico, independientemente de que se trate de un asunto federal, con redes nacionales que se mueven por encima de las fronteras. Toda vez que, el número creciente de ejecuciones obliga a reforzar el frente local y a impulsar un nuevo frente nacional.



Una lucha eficiente contra el crimen organizado que garantice la seguridad pública, es posible si existen acuerdos políticos, coordinación y cooperación entre los tres niveles de gobierno: municipal, estatal, federal y en el ámbito internacional, para articular una estrategia común de combate a la inseguridad y la violencia que genera el crimen organizado en toda la República Mexicana.

Es necesario admitir que actualmente, los elementos que integran las corporaciones policiales estatales y municipales se encuentran en franca desventaja ante la delincuencia organizada, por lo que se requiere de una estrategia de involucramiento razonable de la capacidad local; de un programa; de sistemas adecuados que interactúen con el ámbito federal y; de un esquema financiero que permita a los Estados y los Municipios dotar del equipo y armamento adecuado a sus corporaciones.

Debe dejarse asentado que, dada la magnitud del problema que implica el combate al crimen organizado, y su penetración en nuestro país, ni ésta ni alguna otra propuesta puede arrojar automáticamente resultados tangibles; este Plan Estratégico requiere de acciones inmediatas para lograr repercusiones a mediano y largo plazo.

## **1.2. El crimen organizado en el marco del federalismo** y la necesidad de articular un frente integral que comprenda a los poderes de los tres niveles de gobierno y a la sociedad.

Por imperativo constitucional y dado el comportamiento criminal y la dinámica del delito, en la actualidad la seguridad pública ya no puede ser concebida como un mero servicio público, sino como una función a cargo de la federación, las entidades federativas y los municipios, por lo que todo esfuerzo que implique un apoyo a tal función pública deberá entenderse como una inversión social.

Este fenómeno representa sin duda una de las preocupaciones más apremiantes. Las entidades federativas empezamos un buen número de ellas a sufrir en carne propia este problema y se ha convertido en una alta y urgente prioridad en los Estados y sucede que hasta hace poco los Estados no teníamos competencia plena en este ámbito, no teníamos la información suficiente, no teníamos la capacidad de respuesta efectiva y no teníamos un plan y una estrategia para incorporarnos de una manera más efectiva a los esfuerzos que está realizando el ámbito federal de gobierno.



Por ello se decidió a través de la CONAGO elaborar a partir de una nueva visión, los elementos para una nueva estrategia de atención al problema, a efecto de constituir un sistema integral de combate al crimen organizado.

Lo anterior, toda vez que como Gobernadores, al ostentar el cargo que el pueblo nos ha encomendado a través del sufragio tenemos entre otras responsabilidades, la de proteger la seguridad de las personas, bienes y derechos de los individuos, mantener la paz, tranquilidad y orden público.

En la actualidad no podemos enfocar nuestra atención únicamente en el desarrollo económico, si bien el fomento a la industria, el desarrollo sustentable, la creación de empleos, son temas torales y de interés general nuestras entidades, no son los únicos. En la dinámica social, y sobretodo en nuestra actividad gubernamental, no podemos dejar de lado el tema de la seguridad pública.

A nivel no sólo estatal, sino de la Federación e inclusive internacionalmente, la delincuencia organizada se ha convertido en una problemática social, que es indispensable atacar. Las organizaciones criminales, dedicadas al narcotráfico o a la comisión de todo tipo de conductas delictivas, día con día cobran vidas, no solamente de las personas que forman parte de las mismas, sino de personas inocentes.

Reconocemos la importancia de contar en nuestro país con un clima de seguridad y de justicia, para lo cual es necesario redoblar los esfuerzos que hemos realizado para mejorar la seguridad pública, a fin de potenciar los logros que hemos tenido, toda vez que reconocemos el grave problema del crimen organizado, lo que significa este mal superior que agobia a la población, que representa redes que van más allá de la frontera y que nos obligan a abrir simultáneamente frentes locales y un frente nacional para enfrentarlo.

Para lograr una lucha efectiva en estos dos frentes, reiteramos los compromisos para continuar con la profesionalización, modernización y perfeccionamiento en materia de seguridad pública. Promovemos un frente nacional para construir conjuntamente con las autoridades federales un nuevo modelo más eficaz que alinee en causa común propósitos, instituciones, estrategias y recursos de los distintos poderes y niveles de Gobierno con los de la comunidad en general.



Teniendo como mandato:

- El contenido del Acuerdo Décimo Primero tomado durante la XXVIII Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores, en el sentido de (I) delinear un nuevo enfoque que contemple fórmulas y estrategias novedosas en las que participen todas las instancias de gobierno involucradas. El documento que contiene un nuevo SISTEMA INTEGRAL DE COMBATE AL CRIMEN ORGANIZADO (II) retoma el planteamiento ya formulado al Procurador General de la República de concebir un proyecto de desconcentración de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada; (III) el combate al crimen requiere recursos financieros, actuar con sentido estratégico y profundidad, con fórmulas efectivas y pertinentes, todo ello con base en el arreglo institucional y la distribución de competencias; (IV) en virtud de las posibles reformas que establecen una nueva distribución de competencias en materia de combate al narcomenudeo que el Gobierno Federal destine mayores recursos económicos a los Estados; (V) se contemplan acciones de capacitación, profesionalización y adiestramiento de los servidores públicos estatales que asumirán de forma directa el combate al crimen organizado y al narcomenudeo; y
  
- Lo dispuesto por el Acuerdo Décimo Primero tomado durante la XXIX Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores, en relación a (i) la recepción del documento "Hacia un Nuevo Sistema Integral de Combate al Crimen Organizado", elaborado por el Grupo de Trabajo Interinstitucional, coordinado por el Gobierno de Nuevo León, mismo que se aprobó turnar a la Comisión de Seguridad Pública para sea analizado conjuntamente con dicho Grupo de Trabajo. (ii) Realizado el análisis, se autoriza a la Comisión de Seguridad Pública para que conjuntamente con el Grupo de Trabajo establezcan los siguientes contactos: (a) con el Consejo Nacional de Seguridad Pública para traducir el análisis realizado en un plan integral con programas y estrategias específicas; (b) con un grupo de legisladores del H. Congreso de la Unión de las Comisiones de Justicia y Seguridad Pública, con el fin de empezar a dialogar sobre los cambios y modificaciones a los marcos legales respectivos; (c) con el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y con el Consejo de la Judicatura Federal para conversar de los problemas que se presentan en la integración de los expedientes, el procesamiento de las personas detenidas y los juicios. (iii) Proponer que en el Presupuesto de Egresos de la



Federación se incluya un presupuesto específico para apoyar a las Entidades Federativas que están teniendo problemas graves en materia de presencia del crimen organizado.

Y en atención a lo anteriormente señalado, se presenta la propuesta hacia un nuevo **SISTEMA INTEGRAL DE COMBATE AL CRIMEN ORGANIZADO.**



## 2. UN NUEVO ENFOQUE EN EL ANÁLISIS Y SISTEMATIZACIÓN DEL FENÓMENO DEL CRIMEN ORGANIZADO.

A efecto de contar con un plan integral de combate al crimen organizado y una estrategia y un programa específico que determine la participación de los niveles locales de gobierno de una manera más activa y más efectiva en este campo, se presenta una nueva visión basada en el modelo sistémico, que tiene por objeto la comprensión de totalidades complejas a fin de que sean entendidas en su globalidad y no de forma analítico-reduccionista. En tal sentido, se aíslan por subsistemas o por capítulos los problemas del crimen organizado para analizar cada uno de ellos y proponer medidas que puedan hacer que éstos operen con mayor eficacia.

Están incluidos los subsistemas de prevención del delito, de procuración y de impartición de justicia, de administración penitenciaria y readaptación social, de información e inteligencia, de control de confianza, de profesionalización, de seguimiento del mercado ilegal de las drogas, de participación ciudadana, y de comunicación y valores.

### 2.1. Subsistema de Prevención del Delito o cómo reconstruir la misión y organización de las policías preventivas para hacer frente al crimen organizado.

Si bien es cierto que no existe ninguna estrategia que garantice la erradicación de las comisiones delictivas, también es cierto que una justicia penal deliberada y objetiva, basada en principios serios de política criminal, deberá propiciar la disminución de los índices de incidencia delictiva. La prevención del delito es para este Plan Estratégico un punto de partida a la vez que se constituye en su objetivo mediano. Este subsistema no se limita a una propuesta de modelos preventivos, por lo que se sugiere que, en correspondencia a nuestra realidad social, se evalúe permanentemente el impacto de los programas y acciones que se ejecuten en la prevención del delito.

#### 2.1.1. Prevención y atención de las corporaciones de policía.

- Con el apoyo de las áreas de profesionalización en materia de seguridad pública, definir el modelo de policía, ya que en la actualidad las que tienen mayor contacto con la sociedad son las corporaciones municipales, sin embargo su estructura y nivel profesional, muchas de las veces no responde a las necesidades y exigencias actuales.



- Instrumentar estrategias de coordinación entre las corporaciones policiales preventivas y las investigadoras, basadas en la definición substancial y operativa de funciones.
- Diseñar programas que atiendan y corrijan el deterioro en las formas de relación y convivencia social, la presencia de violencia directa y estructural, la falta de respeto hacia la ley, a las instituciones y entre las personas.
- Depurar y sistematizar el funcionamiento de los cuerpos policiales preventivos e introducir la policía de proximidad o policía de barrio.
- Establecer un esquema articulado de reacción inmediata a los hechos violentos de ejecuciones, “levantones” o de enfrentamiento con las bandas del crimen organizado, que movilicen conforme a planes preconcebidos a todas las policías para la ubicación, enfrentamiento y detención; estos sistemas que en algunas entidades federativas se conocen como “Código Rojo” debe activarse y operarse con alta eficiencia en comunicaciones, equipamiento y procedimientos homogéneos que propicien altos rendimientos de eficacia.

## 2.2. Subsistema de Procuración de Justicia o cómo organizar la investigación criminal y el ejercicio de la acción penal contra los delincuentes del crimen organizado.

La historia del Ministerio Público como Institución no está agotada pues se encuentra en constante desarrollo en diversas líneas; debemos buscar la dignificación del Ministerio Público como representante social, y robustecer los principios que lo rigen, reafirmando como un órgano técnico y de buena fe cuya presencia es necesaria en todas y cada una de las etapas del procedimiento penal.

Independientemente de los principios que rigen la actuación del Ministerio Público, las instituciones de procuración de justicia deben estructurarse de conformidad con tres principios básicos que lo deben regir como órgano público: (i) independencia, (ii) eficiencia y (iii) accesibilidad.



### 2.2.1. Persecución de delitos y delincuentes.

- Propiciar índices crecientes de autonomía del Ministerio Público, estableciendo al menos la necesidad de la ratificación del Procurador por parte del órgano legislativo correspondiente.
- Revisar el procedimiento sistemático de operación a nivel nacional para los C-4, privilegiando la confidencialidad de la información.
- Replantear los mecanismos de regulación, operación y supervisión a las empresas encargadas de prestar servicios privados de seguridad.
- Coordinadamente y bajo la dirección de la autoridad competente, desarticular redes delictivas mediante operativos que permanezcan en zonas críticas sólo el tiempo necesario.

### 2.2.2. Coordinación intra, inter y supra institucional.

- Privilegiar dentro de sus ámbitos de competencia, la participación de la policía federal con despliegue nacional y facultades de investigación, prevención y apoyo a los Gobiernos de los Estados cuando éstos así lo soliciten.
- Determinar tiempos efectivos para la integración del procedimiento y su resolución, cuando un asunto es atraído por la Federación.
- Posibilitar a las autoridades estatales para coadyuvar en las investigaciones que realice la autoridad federal al atraer un asunto estatal.
- Instrumentar una estrategia de atención integral al fenómeno delictivo a nivel nacional con el fin de atender los delitos de mayor incidencia e impacto social, con la participación de los tres niveles de gobierno.
- Reforzar el control en las fronteras mediante una acción conjunta en puertos y aeropuertos.

### 2.2.3. Infraestructura y equipo.

- Hacer eficientes los mecanismos de adquisición de tecnología de punta, compartiéndola con las diversas áreas de la seguridad pública.





- Verificar la existencia e inventario de equipo en las regiones y generar acciones para que sean compartidos y homologados.
- Considerar infraestructura y equipo que permita combatir el gran poder de fuego, organización y estructuras de inteligencia y contrainteligencia con que cuenta el crimen organizado.

#### 2.2.4. Recursos financieros.

- Definir un marco de operación entre la federación y las entidades federativas que garantice la aplicación de recursos financieros a los programas en materia de procuración de justicia.
- Implementar mecanismos que permitan la autonomía presupuestal necesaria para la debida operación y funcionamiento de las instancias que lo integran.
- Analizar los esquemas de aplicación de gasto corriente en los Estados para que pueda ser objeto de dos vertientes:
  - Incrementarse en materia de seguridad pública y procuración de justicia.
  - Implementar mecanismos de operación y aplicación ágiles y sin trámites burocráticos.

#### 2.2.5. Atención a víctimas de delito.

- Crear o fortalecer centros de atención, protección y ayuda a las víctimas u ofendidos del delito, así como centros de justicia familiar.
- Salvaguardar de manera integral, los derechos constitucionalmente reconocidos a favor de las víctimas y ofendidos del delito a través de acciones coordinadas entre las instancias competentes, para que ellos:
  - Participen en el proceso de justicia penal.
  - Resuelvan su afectación física y psicoemocional, causada por la comisión del delito.
  - Obtengan la reparación del daño.
  - En general, obtengan la mejor solución a los problemas asociados a la victimización.



- Crear Centros Integrales de Procuración de Justicia Familiar que atiendan con un enfoque distinto las denuncias y articulen las investigaciones de los ministerios públicos especializados con tareas de atención psicológica, de albergue temporal de menores y de trabajo social para atender a las víctimas del delito.

## **2.3. Subsistema de Impartición de Justicia** o cómo garantizar una eficaz y segura imposición de penas de los poderes judiciales a los delincuentes del crimen organizado.

Las instituciones encargadas de administrar justicia, las encargadas de la función jurisdiccional, tienen un papel fundamental dentro del sistema integral pues al decir el derecho para el caso concreto, al absolver o al condenar, y en su caso, al fijar la pena deben materializar el fin último del derecho, la justicia. Toda actividad de procuración de justicia se hace nugatoria ante una inadecuada impartición de justicia, pues al ser ésta el fin de una y de otra, su irrealización, consecuentemente, genera el fracaso de todo el sistema de seguridad pública, con todas las consecuencias que ello implica; por el contrario, una correcta impartición de justicia consolida el sistema de seguridad pública.

Para cumplir con su función las instituciones de impartición de justicia, al igual que las instancias de procuración de justicia, deben estructurarse de conformidad con tres principios básicos: (i) independencia, (ii) eficiencia y (iii) accesibilidad.

### **2.3.1. Impartición de justicia eficaz y equitativa.**

- Considerar, para una justicia pronta, expedita y transparente, la participación efectiva de la comunidad, de los colegios de abogados, escuelas de derecho y organismos no gubernamentales.
- Establecer una nueva visión de la impartición de justicia, con un sistema que incluya juicios orales, métodos alternos de solución de controversias e innovaciones en materia de transparencia.
- Determinar un proceso de actualización de atribuciones, de manera gradual, iniciando con temas de factible aplicación y con posterioridad, ampliando la jurisdicción y competencia, de dichas figuras, a fin de permitir un cambio no disruptivo, con estos procedimientos inéditos.



- Diseñar procesos de capacitación de jueces, funcionarios y litigantes; prever nuevos sistemas y métodos de trabajo; y considerar la correlativa inversión de recursos, que si bien pudiera ser importante, se traduciría en ahorros y réditos en los costos del servicio.
- Determinar procesos transparentes, ya que a menor opacidad, menores espacios para la corrupción.
- Organizar la digitalización de la red de juzgados y tribunales, y un sistema de información de consulta electrónica que permita acceder en el marco de una nueva transparencia a la información de que dispone el Poder Judicial.

### 2.3.2. Autonomía presupuestal.

- Implementar mecanismos que robustezcan la autonomía presupuestal necesaria para la debida operación y funcionamiento del Poder Judicial.

### 2.3.3. Procesamiento e integración de expedientes judiciales.

- Implementar mecanismos que permitan el perfeccionamiento técnico y el mejoramiento sustantivo en la impartición de justicia, ponderando la concientización en el personal resolutor respecto de su papel como parte del sistema de seguridad pública.
- Establecer en su caso, cambios al sistema de impartición de justicia que comprendan modalidades que preserven la seguridad e integridad física de los fiscales, jueces y magistrados que resuelvan asuntos relacionados con el crimen organizado.

## 2.4. Subsistema de Administración Penitenciaria y Readaptación Social o cómo organizar la segura reclusión penitenciaria de procesados y sentenciados del crimen organizado y su reincorporación sin riesgos a la libertad.

A través de un eficaz programa de readaptación social, y conforme a los términos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, visualizar la problemática penitenciaria, sus causas, orígenes y acciones de soluciones con una óptica readaptatoria y resocializadora no represiva y de atención, en donde se cumpla con el propósito de lograr la readaptación social del delincuente, mediante la ejecución de acciones educativas, laborales y de capacitación para el trabajo, así como el desarrollo de actividades culturales, deportivas y recreativas, a fin de reincorporarlos, efectivamente readaptados, a la comunidad libre y socialmente productiva.



#### 2.4.1. Sistema penitenciario.

- Desarrollar bases de datos de información referentes a los internos, sus visitas y representantes legales.
- Implementar mecanismos para la eficaz distribución de la población que se encuentra en los centros y definición de un programa de despresurización en los mismos.
- Conforme a las nuevas disposiciones constitucionales y legales, implementar la apertura de espacios idóneos para los adolescentes infractores.
- Incrementar la instrumentación de convenios con las empresas telefónicas a efecto de que instalen una grabación que advierta a quienes reciben una llamada telefónica originada de los teléfonos públicos instalados al interior de los centros penitenciarios, el origen de la misma.
- Impulsar una reforma al sistema penitenciario que incluya la revisión del Socorro de Ley para su eventual incremento, así como la creación de fuentes de financiamiento alterno.
- Incorporar al sistema penitenciario tecnología para reforzar las medidas de seguridad.
- Fortalecer y renovar la infraestructura penitenciaria; la construcción de nuevos centros de reclusión, bajo un mismo modelo a nivel nacional.
- Promover la utilización de los centros penitenciarios federales que se construyeron y que se encuentran inhabilitados, con lo que se puede aliviar el grave problema de sobrepoblación de los centros locales que reciben reos federales.
- Resolver la problemática que generan los reos que son remitidos a centros del Distrito Federal u otras Entidades sin ninguna razón de logística criminal – penitenciaria, los cuales generan graves riesgos por el tipo de delitos que cometieron y los lugares de donde vienen.

#### 2.4.2. Readaptación social y puesta en libertad de procesados y sentenciados por delitos relacionados con el crimen organizado.



- Fortalecer las estructuras orgánicas en materia de readaptación social, homologándolas con un nivel superior, con la finalidad de dotar de un específico y más eficiente nivel de atención a la problemática penitenciaria, ubicándola en otro nivel de acuerdos.
- Generalizar en los centros penitenciarios, federales y locales, la instalación de bloqueadores de señal de telefonía celular.

## **2.5. Subsistema de Información e Inteligencia** o cómo organizar y utilizar la información para combatir con eficacia al crimen organizado.

Tradicionalmente los esquemas de inteligencia están diseñados para informar y en su caso tomar decisiones concretas, en materia de seguridad las decisiones y las acciones son prioridad por tanto es necesario transformar los ciclos actuales de inteligencia hacia espirales que lleven a acciones concretas.

Se requiere generar inteligencia o información de comportamiento criminal con valor agregado, a fin de poder generar reportes homogéneos con dicha información, misma que al ser procesada referencie temática y geográficamente los datos de la organización delictiva, a fin de que las autoridades sean más eficaces en la tarea policial.

### **2.5.1. Bases de datos.**

- Consolidar las bases de datos y accesos en línea para consultas, adoptando el sistema AFINET y eliminando los rezagos de suministro de información al Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Compartir la información con criterios únicos de seguridad y valor sustancial para la investigación.
- Implementar la obligatoriedad de la consulta dactilar en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, tanto para delitos como para infracciones.

### **2.5.2. Información e Inteligencia.**

- Aprovechar la tecnología existente para diseñar las redes de vínculos sobre el crimen organizado y el narcomenudeo, con la información que actualmente monopoliza la Federación.



- Robustecer el centro de inteligencia nacional y los centros de inteligencia de cada entidad federativa, y establecer procedimientos confiables, seguros y sencillos que los vinculen.
- Crear bases de datos para acciones concertadas de Inteligencia Regional (Unidades Mixtas de Inteligencia Regional).
- Elaborar un diagnóstico por entidad, que incluya la problemática particular más relevante y poder definir estrategias de acción.
- Instalar redes articuladas de cámaras de video en las casetas de peaje y en lugares públicos con alta afluencia y en otros puntos estratégicos de tránsito de personas o vehículos.
- Revisión y actualización de los registros y control para detectar cuando la delincuencia organizada adquiera, rente o venda vehículos terrestres, marítimos y aéreos; así como, todo tipo de inmuebles y equipo de comunicación.
- Establecer la obligación legal para que las plantas automotrices instalen, de fábrica, el sistema de localización satelital.
- Establecer que los retratos hablados y los registros fotográficos de los detenidos especifiquen la modalidad delictiva por la que son investigados.

### 2.5.3. Desconcentración de funciones de la Subprocuraduría Especializada contra la Delincuencia Organizada.

- Toda vez que existen vínculos directos entre la delincuencia organizada y el narcomenudeo, se deberá evaluar el desempeño de la Subprocuraduría de Investigación Especializada contra la Delincuencia Organizada y redefinir las instancias estatales encargadas del combate al narcomenudeo.
- Crear áreas de inteligencia en cada entidad federativa o robustecer las ya existentes, en su caso, para el intercambio de información en el combate al narcomenudeo y a la delincuencia organizada, estableciendo bases de confianza y confidencialidad, que garanticen la eficiencia de los resultados.



- Definir los criterios y mecanismos ágiles para establecer un sistema funcional y eficaz de intercambio de información relacionada con delincuencia organizada y narcomenudeo entre la Procuraduría General de la República, a través de la SIEDO, y las Procuradurías Generales de Justicia de los Estados.
- Definir criterios objetivos para que en aquellos delitos del fuero común, donde aparezcan elementos que determinen la participación de delincuencia organizada, la Procuraduría General de la República, a través de la SIEDO o el área competente, se responsabilice de su investigación mediante el ejercicio de la facultad de atracción.

## **2.6. Subsistema de Control de Confianza** o cómo evitar la contaminación de las instituciones públicas y privadas por el crimen organizado.

Como parte estructural dentro de las instancias que integran el Sistema Integral de Seguridad Pública es imperioso implementar mecanismos de control de confianza que garanticen contar con los mejores elementos, en las áreas sustantivas y operativas a efecto de descontaminar y blindar las instituciones.

Para este objeto se requiere evaluar la operación de las organizaciones policiales e instaurar esquemas efectivos de reclutamiento, selección y control de confianza, que provea del personal que tiene los perfiles para cumplir la tarea policial, y que permita advertir las áreas de oportunidad individualizadas de cada uno de esos elementos para construir una estrategia que pueda atender sus debilidades y fortalecer sus áreas de mayor capacidad, incentivando las conductas y actitudes positivas.

### **2.6.1. Esquemas de control de confianza.**

- Establecer la obligatoriedad de aplicar esquemas de control de confianza, como mecanismo de ingreso y permanencia, en todas las áreas de seguridad, readaptación social, procuración de justicia y administración de justicia, fijando estándares nacionales y generales para su implementación, definiendo criterios por nivel de responsabilidad.
- Crear las condiciones para que los esquemas uniformes de control de confianza aplicados en los estados sea válido en la Federación y viceversa.



### 2.6.2. Establecimiento de Registros y Controles.

- Actualizar y difundir en el sistema los registros estatales del personal de seguridad pública.
- Instrumentar, a través de la Secretaría de Seguridad Pública Federal un registro nacional de personas con antecedentes penales.

## 2.7. Subsistema de Profesionalización o cómo organizar el reclutamiento, formación y desarrollo de los servidores públicos que combaten al crimen organizado.

La calidad en el combate al crimen organizado requiere de personal capacitado bajo estrictas reglas de profesionalización. Elevar el nivel académico y mantenerlo debe ser tarea prioritaria en los ejes del Sistema Integral de Combate al Crimen Organizado.

### 2.7.1. Formación y capacitación.

- Establecer un sistema de capacitación obligatorio que cuente con mecanismos de evaluación del desempeño y que permita a los servidores públicos estar a la vanguardia del conocimiento de las técnicas y procesos especializados, acordes al campo de actividad.
- Analizar el funcionamiento y operación de las academias regionales y determinar su vigencia en actividades de formación profesional acordes a la región donde se encuentren; en caso de ser necesario, promover la aplicación de recursos federales adicionales.
- Crear el Instituto Nacional de Capacitación, Control y Confianza, que proporcione los instrumentos de capacitación necesarios para formar servidores públicos con una especial vocación de servicio y garantizar un verdadero servicio civil de carrera.
- Profesionalizar al personal que realiza funciones sustantivas dentro de las procuradurías generales de justicia, transformando a los Agentes del Ministerio Público en verdaderos órganos técnico-operativos expertos en la investigación de los delitos y la persecución de delincuentes, tanto en la integración de indagatorias como en su actuación ante los órganos jurisdiccionales.





- Profesionalizar a las corporaciones policiales que realicen funciones investigadoras, procurando reglas uniformes en las diversas Entidades Federativas en cuanto a su organización, procedimientos, capacitación, actualización, especialización y servicio civil de carrera.

#### 2.7.2. Desarrollo de los servidores públicos.

- Incluir en las academias o institutos de formación policial programas de valores y materias de humanidades, como ética policial, amén de las materias que en el orden jurídico, físico y táctico deben llevar.
- Disponer de un espacio de apoyo psicológico para servidores públicos que muestren trastornos que afecten su rendimiento laboral.

### 2.8. Subsistema de seguimiento del mercado ilegal de las drogas o cómo desmontar las retaguardias de impunidad en la producción, transformación, distribución y administración financiera de narcóticos.

Se considera necesario construir una primera aproximación de un nuevo marco conceptual del narcotráfico, y encontrar una mejor manera de resolver el problema, desde la perspectiva de que esto es una responsabilidad de política pública que necesariamente involucra a los órdenes de gobierno federal y local, con la finalidad de establecer un diagnóstico y una estrategia más efectiva en el combate al narcotráfico.

Para tal efecto, resulta indispensable cambiar el paradigma analítico y, por consecuencia, de respuesta institucional hacia el fenómeno del narcotráfico. Para dismantelar la infraestructura de las cadenas delictivas en este campo, que incluyen los aspectos de producción, de transporte, de logística, de mercados y distribución y de lavado tanto en el plano nacional como en el plano internacional, debe establecerse un nuevo enfoque en el combate al crimen organizado.

#### 2.8.1. Mercado ilegal de las drogas.

- Prever, además de una estrategia policial operacional encima de ciertas geografías, una estrategia más profunda, de contenido político-social, de rearticulación del tejido social, de ocupación de la ciudadanía, de los espacios geográficos, con actividades productivas, económicas y culturales.



- Reestablecer la autoridad de los tres niveles de gobierno en esas zonas de manera permanente.
- Modificar el esquema de análisis para usar estrategias analíticas de la microeconomía y de inteligencia competitiva, establecer georeferenciadamente y de forma adecuada estas cadenas, y encontrar los sitios de debilidad a fin de atacar al crimen organizado de una manera integral.

### 2.8.2. Retaguardias de impunidad.

- Desmontar las retaguardias de impunidad como estrategia principal del nuevo enfoque de combate al crimen organizado; entendiéndolas como aquellos lugares que utiliza la delincuencia organizada para replegarse, donde los capos colocan sus bases de operaciones, donde se encuentran bodegas de droga, de contrabando, e incluso víctimas de secuestro.
- Replantear el enfoque del quehacer policial hacia la desarticulación de las cadenas de comando y control de los grandes carteles, cambiando el paradigma para ubicar la cadena de valor del narcotráfico, tanto geográficamente como logísticamente, a fin de encontrar los nodos de creación de valor y los nodos de poder o de impunidad de estas organizaciones delictivas, con el objeto de dirigir el esfuerzo público no sólo y sin perjuicio de capturar a los grandes capos, sino a desarticular estas zonas de privilegio de creación de valor y creación de poder que les da precisamente la permanencia.
- Para poder combatir el crimen organizado, es indispensable conocer la logística criminal, los instrumentos y apoyos con que cuentan las organizaciones criminales para su operación.
- Efectuar y potenciar los procesos transversales que impacten a toda la cadena, inteligencia, investigación, operación policial, procuración de justicia, entre otros aspectos, referidos al combate al crimen organizado.

## 2.9. Subsistema de Participación Ciudadana o cómo organizar la participación de la comunidad para combatir el crimen organizado.



La seguridad pública no se concibe en un estado democrático sin la participación ciudadana, porque su eficacia depende de la actuación corresponsable de gobierno y sociedad.

Esta es la mejor vía para erradicar la corrupción y la impunidad, para acabar con la violación de los derechos fundamentales, fomentar la calidad de los servidores públicos y garantizar el respeto del marco legal que nos hemos dado como sociedad.

Para resolver los problemas del crimen organizado se requiere, además de una estrategia policial operacional, de una estrategia más profunda, de contenido político-social, de rearticulación del tejido social, de ocupación de la ciudadanía de los espacios geográficos con actividades productivas, económicas y culturales.

Las zonas de alta incidencia criminal son áreas de vacío ciudadano, por lo que cuando se nutren de una estrategia de articulación ciudadana se desplaza a la delincuencia. Debemos determinar la reconstrucción de tejido social en comunidades específicas, sobre todo cuando éstas se vuelven retaguardias de impunidad del crimen organizado.

Al respecto, resulta de trascendental importancia tomar acciones inmediatas para recuperar la confianza de la sociedad combinando eficiencia y eficacia en el uso legítimo de la fuerza, buena conducta de las policías, respeto a los derechos humanos y comunicación permanente.

#### 2.9.1. Mecanismos de participación ciudadana.

- Implementar mecanismos para que el Estado y la comunidad compartan la responsabilidad en diversos aspectos de la prevención del delito, fomentando la participación activa y responsable de la comunidad para definir los problemas y elaborar soluciones a nivel local y nacional.
- Poner en marcha consejos de participación ciudadana que participen realmente dentro de las instituciones y no sólo de nombre.
- Impulsar la denuncia anónima ciudadana 089.
- Exhortar la participación ciudadana, particularmente, en la denuncia del lavado de dinero de procedencia ilícita.
- Definir un número nacional de emergencias.



### 2.9.2. Observatorio ciudadano.

- Crear el observatorio ciudadano del delito en todas las entidades, como un organismo de la sociedad civil; encargado de realizar encuestas victimológicas y evaluaciones de las políticas de gobierno en materia de seguridad.

## 2.10. Subsistema de Comunicación y Valores o cómo orientar eficazmente la comunicación y fomentar valores que combatan y aparten a la población del mundo del crimen organizado.

Es menester vincular nuestra actividad con la sociedad para transmitir la verdad histórica y la necesidad de transmisión de valores al mismo tiempo. La cultura social y la educación formal e informal que otorga el Estado a través de su actividad pública a los particulares, es fuente esencial de la reconstrucción del tejido social y de la erradicación de los anti-valores. Para tal efecto es de considerarse de importancia la generación de acciones integrales que utilizando como vehículo el ejercicio del poder público, reactiven y fortalezcan la realización de actividades productivas, económicas y culturales en la comunidad.

### 2.10.1. Comité privado de reflexión con los medios de comunicación.

- Implementar una estrategia en donde a partir del respeto a la libertad de expresión y de prensa, se procure un tratamiento más cuidadoso en el manejo de las noticias relacionadas con la delincuencia organizada y el narcomenudeo.
- Definir un manual de comunicación para los casos relacionados con la procuración y administración de justicia, tratándose de asuntos relacionados con la delincuencia organizada y el narcomenudeo.
- Contar con un vocero único especializado en cada gobierno estatal, que previo acuerdo con la oficina responsable de comunicación social de la oficina del Titular del Poder Ejecutivo, Federal o Local, emita boletines informativos relacionados con el tema de seguridad.
- Elaborar una estrategia conjunta que garantice la difusión oportuna de los resultados y avances en los operativos y logre mantener debidamente informada a la población.



- Reevaluar la política del silencio mediático. El sigilo de la investigación funciona muchas veces para los delincuentes del orden común, pero ante el crimen organizado el hecho de que su rostro y nombre estén señalados, los pueden llevar a cometer más errores que se pueden aprovechar para su captura.

#### 2.10.2. Consejos de valores y cultura de la legalidad.

- Instalar en las entidades federativas consejos o comités de valores y de promoción de la cultura de la legalidad que cuenten con autonomía presupuestal y con participación ciudadana.
- Implementar mecanismos de apoyo en coordinación con la Secretaría de Educación Pública con la finalidad de incorporar en los planes y programas académicos materias que detonen la promoción de programas de valores, el civismo, la cultura de participación, prevención del delito y cooperación con las autoridades.



### 3. PARA REPLANTEAR EL MODELO DE COMBATE AL CRIMEN ORGANIZADO Y CONTAR CON UN PLAN NACIONAL INTEGRAL EN LA MATERIA.

**3.1. Reformas Estructurales** o cuáles cambios hay que realizar a la organización de las instituciones públicas que combaten el crimen organizado.

El derecho debe avanzar conforme avanza la sociedad, y debe estar atento a lo que la misma exige y requiere, en especial el derecho penal. Las conductas que dañan a la comunidad deben ser reconocidas por el marco jurídico, el mismo debe ser un fiel reflejo de la sociedad en su vivencia actual. Si bien existen conductas que pueden ser perseguidas por las entidades federativas, existen otras que son de competencia exclusiva de la Federación, como sucede con el crimen organizado. Al respecto, es necesario hacer un frente común y establecer nuevos planes y estrategias que nos permitan combatir este mal desde todas las esferas de gobierno.

Existe una inadecuada organización de las instituciones públicas que combaten al crimen organizado, una inadecuada articulación del entramado institucional, una desvinculación de las autoridades responsables de dar a los ciudadanos el servicio público de seguridad, y una descoordinación entre los cuerpos policíacos. Se advierte una falta de articulación entre todos los componentes del sistema que debe construir y garantizar la seguridad.

La seguridad pública no puede ser analizada sólo desde una perspectiva exclusivamente policial, al efecto deben considerarse las tareas de prevención, investigación, integración de averiguaciones previas, procuración de justicia, impartición de justicia, ejecución de penas y readaptación de delincuentes. Esto es, considerar un sistema completo, integral y estructural de combate al crimen organizado.

#### 3.1.1 Un nuevo enfoque.

Se hace necesaria una reestructuración y una reforma integral al sistema penal y de seguridad pública mexicano, en materia de delincuencia organizada, a fin de que los tres niveles de gobierno estén efectivamente en posibilidad de combatirla, haciendo un frente común, para poder así brindar solución a esta demanda social y cumplir con la obligación que como autoridades nos corresponde.



- Establecer un diagnóstico y una planeación estratégica, un seguimiento de acciones relacionadas con el combate al crimen organizado, basado en la prevención del delito, procuración de justicia, impartición de justicia, administración penitenciaria y readaptación social, información e inteligencia, control de confianza, profesionalización, seguimiento del mercado ilegal de las drogas, participación ciudadana, comunicación y valores.
- Es necesario establecer medidas preventivas, basadas en la cooperación entre los estados y la federación, estableciendo acuerdos y una relación más estrecha entre las corporaciones policíacas de los tres niveles de gobierno.
- Modificar competencias, estableciendo concurrencia en materias como el narcomenudeo, a fin de que las entidades federativas estemos en la posibilidad de combatir, de una forma directa y más enérgica a estas personas, que no sólo envenenan a la sociedad sino que la vulneran generando inseguridad.
- Crear nuevas figuras delictivas, que permitan a las autoridades perseguir a los delincuentes, y poder sancionar las nuevas modalidades que, ante la falta de regulación específica, generan un estado de impunidad que fomenta la comisión de conductas antisociales.
- Establecer procedimientos ágiles que nos permitan la pronta resolución de los conflictos y en consecuencia, sacar de la circulación a los delincuentes peligrosos. Para tal efecto se propone establecer transformaciones inéditas, de gran relevancia a nivel nacional en materia de impartición de justicia, como es el caso de establecer una reforma de fondo al Poder Judicial para incorporar los juicios orales y los métodos alternos de solución de controversias, advirtiendo que en las entidades en las que estos ya han sido implantados ha resultado ser algo muy positivo, que está siendo analizado seriamente para su incorporación en otras entidades federativas e inclusive en la Federación.
- Establecer penas más severas para aquellas personas que, con sus acciones, vulneran la seguridad pública y la paz social. Que a través de éstas, así como de la actuación de los cuerpos policíacos, se den cuenta que el poder público está decidido a ejercer la fuerza y su función de Estado para contrarrestar al crimen organizado.
- Promover una participación ciudadana amplia, y cuerpos de prevención, investigación, procuración e impartición de justicia con mayor inversión, más equipamiento, más capacitación; con nuevos sistemas de comunicación digital de alta tecnológica, y con más armamento y equipo.



- Implementar un sistema de denuncia anónima, ya acreditado nacionalmente, que permitirá detener a los presuntos delincuentes relacionados con el crimen organizado y el narcomenudeo.
- Impulsar programas innovadores a nivel nacional, como el sistema de identificación biométrica; el Instituto de Control Vehicular; el programa de control de confianza de las corporaciones de seguridad; los centros de comunicación, información e inteligencia; así como una nueva legislación local para ampliar las atribuciones para poder ser más eficaces en contra del crimen organizado.
- Desmantelar la infraestructura de las cadenas delictivas, combatiendo las retaguardias de impunidad, considerando la producción, transporte, logística, mercado, distribución y lavado de dinero.
- Orientar eficazmente la comunicación y fomentar valores que combatan al crimen organizado.

### 3.2. Reformas Legales o qué nuevas leyes o reformas a las existentes deben realizarse para combatir eficazmente el crimen organizado.

En los acuerdos nacionales tienen que contemplarse las reformas legales que sean necesarias, ya que de lo contrario se genera un clima de descontrol y diversidad en la legislación y se carece de elementos jurídicos que sustenten y reafirmen la actividad de las autoridades encargadas de combatir al crimen organizado.

#### 3.2.1. Coordinación y homologación de facultades.

- Establecer las atribuciones concedidas a los Estados en materia de combate al narcomenudeo; impulsando la creación de las condiciones de infraestructura, capacitación, profesionalización y financieras a efecto de que sean eficazmente contrarrestados.
- Facultar a las autoridades estatales y municipales para que puedan realizar seguimientos en ámbitos territoriales distintos a su jurisdicción, en los términos de los convenios de colaboración existentes.
- Revisar las legislaciones estatales para identificar las divergencias en cuanto a las sanciones y el tratamiento de los delitos de mayor comisión en el país; así como, las leyes federales en particular la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos con el propósito de agilizar los trámites de licencias colectivas, liberación de armamento y equipo.





- Incluir en los acuerdos nacionales las reformas estatales necesarias para el combate a la delincuencia organizada.

### **3.2.2. Procuración e impartición de justicia.**

- Impulsar la modificación al artículo 117 de la Ley General de Instituciones de Crédito con el fin de agilizar la investigación facultando al Ministerio Público y no sólo a los Subprocuradores a solicitar información.
- Introducir la figura legal que autorice a las Procuradurías Generales de Justicia simular conductas delictivas para favorecer la investigación.
- Promover una reforma a la Ley de Amparo que permita que el Ministerio Público del Fuero Local interponga dicho medio de defensa en contra de las resoluciones de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y de revisión contra las resoluciones de los Tribunales Federales.
- Ampliar o modificar los conceptos actuales de flagrancia y prescripción, a los delitos no graves.
- Permitir la detención del autor del delito, sin importar si existe flagrancia o caso urgente, si se trata de delito grave.
- Garantizar la implementación de Juicios Orales en el orden estatal y federal, cuando se trate de delincuencia organizada o cuando se encuentren involucrados servidores públicos en funciones o exfuncionarios.
- Legislar en materia de delito emergente, a fin de que se prevea que quienes se organicen en torno a la realización de un ilícito sean sancionados aunque no hayan participado directamente en la conducta delictiva, y ésta haya sido efectuada sólo por alguno o algunos de ellos.

### **3.2.3. Mecanismos de registro y control.**

- Legislar sobre la regulación de empresas de seguridad privada que se encuentren en los estados.
- Legislar tanto en la Federación como en los Estados la obligación a los particulares de suministrar a las autoridades la información sobre toda adquisición o servicio prestado cuyo pago en efectivo sea igual o superior a \$ 80,000.00 M.N.



- Legislar sobre las recomendaciones internacionales para establecer controles sobre profesiones y empresas no financieras que se encuentren apoyando el blanqueo de capitales (joyería, venta de automóviles, inmobiliarias, notarios, abogados, fiduciarias, contadores, escuelas privadas, etc.)
- Establecer la obligatoriedad para que las agencias arrendadoras cuenten con registros.
- Crear la norma legal que obligue a las empresas de telefonía celular para que la venta de aparatos telefónicos se condicione a registrar de manera fidedigna los datos del comprador; y en caso de que éste lo transfiera, lo informe a la empresa y ésta a su vez, lo registre en su base de datos.
- Promover ante la autoridad competente (COFETEL) una reforma que limite la venta de aparatos telefónicos y de tarjetas de memoria, sin la debida identificación de propietarios.
- Promover la obligatoriedad de que las empresas o particulares que arrienden o manejen bienes raíces, registren de manera fidedigna los datos del arrendatario y en su caso, informen al Ministerio Público con carácter inmediato la información solicitada.
- Promover la obligatoriedad del Sistema de Administración Tributaria, de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Comisión Federal de Telecomunicaciones, del Instituto Federal Electoral, en caso de crimen organizado, de proporcionar a través de mecanismos ágiles, la información que mediante requerimiento debidamente fundado y motivado presente el Ministerio Público.

#### **3.2.4. Sanciones, ejecución de penas y readaptación social.**

- Revisar las sanciones por arma de fuego y, en su caso, actualizarlas u homologarlas.
- Introducir la figura legal de sanción disminuida para primodelincuentes que reconozcan su participación en el delito, ya sea ante el Ministerio Público o el Juez.
- Impulsar una reforma integral en materia de sistema penitenciario, tendiente a homologar procedimientos que incluya la revisión al capítulo de delitos graves de los códigos penales.



- Reformar la Ley de Ejecución de Sanciones Penales para prohibir la circulación de efectivo, droga, uso de telefonía celular, así como implementar la tecnología necesaria para su atención en los centros de reclusión.
- Regular lo relativo a la rehabilitación de adictos.

### 3.2.5. Protección de identidad.

- Impulsar sistemas que permitan acciones de anonimato que han sido eficazmente aplicados en otros países, como la figura de "Jueces sin Rostro" , a fin de proteger en caso necesario a los servidores públicos que conozcan de los asuntos relacionados con la delincuencia organizada.
- Introducir la figura de la secrecía de los domicilios y números telefónicos particulares de las víctimas, testigos de delitos graves y policías remitentes.

## 3.3. REFORMAS PROGRAMÁTICAS o cómo integrar y operar un Plan Nacional Integral de combate al crimen organizado.

Definir y establecer un plan estratégico nacional en materia de seguridad pública, contemplando políticas integrales en materia de prevención del delito, procuración e impartición de justicia, readaptación social y participación ciudadana.

Resulta impostergable la necesidad de reconfigurar y fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Pública, a efecto de construir las políticas públicas nacionales en esta materia, con indicadores específicos que realmente nos permitan poner todos los recursos que el Estado Mexicano tiene al servicio de objetivos comunes, como lo es la seguridad pública. Incluyendo para tal efecto en el Plan Nacional, instrumentos más pertinentes y eficaces de inducción y coordinación que aseguren el cumplimiento de su contenido.

### 3.3.1. Las acciones de corto plazo o qué realizar mientras se construye y opera el nuevo plan integral.

- Iniciar el abatimiento coordinado del rezago existente en órdenes de aprehensión y reaprehensión, del fuero común y federal.
- Cero tolerancia a la circulación de vehículos sin placas, con placas sobrepuestas o de procedencia extranjera sin los registros legales correspondientes, así como verificación obligatoria de vehículos con vidrios polarizados o entintados, que sean oscuros.



- Promover el registro obligatorio y fidedigno de huéspedes en hoteles y moteles, en todo el país.
- Compartir la información contenida en bases de datos federales y estatales de vehículos, registros policiales, mandamientos judiciales y ministeriales.
- Desmantelar en todo el país las bases paralelas de comunicación y frecuencias policiales, de cualquier nivel de operación distinta a la de los C-4, que será el único canal de intercomunicación entre las fuerzas federales, estatales y municipales.
- Establecer criterios homologados en los sistemas y procedimientos para el control de confianza, y tener así una certificación obligatoria para el personal de seguridad pública, policía judicial, peritos, ministerios públicos y custodios penitenciarios.
- Actualizar la información de las bases de datos de personal del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que considere a policías preventivas, policías judiciales o ministeriales, ministerios públicos y custodios del sistema penitenciario.

**3.3.2. Las transformaciones de fondo del modelo** y la construcción y operación del Plan Nacional Integral de Combate al Crimen Organizado.

El combate al crimen organizado requiere de una nueva estrategia, sobre todo para incorporar la participación local de una manera más activa y más efectiva, lo que permitirá que pueda tenerse en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública, un nuevo plan general de combate al crimen organizado Federación-Estados.

Existe la necesidad urgente de establecer una nueva estrategia y de trabajar hacia la construcción conjunta entre la Federación y las entidades federativas de un modelo nuevo y más eficaz de combate al crimen organizado; reconociendo que en el combate al crimen se requiere, además de recursos financieros, actuar con sentido estratégico y de profundidad, con fórmulas efectivas y pertinentes, todo ello con base en el arreglo institucional y la distribución de competencias.

Este nuevo modelo cuenta con dos características especiales:

- Una nueva visión en donde se aíslan por subsistemas o por capítulos los problemas de crimen organizado para analizar cada uno de ellos y proponer medidas que puedan hacer que estos operen con mayor eficacia.



Están incluidos los subsistemas de prevención, de procuración, de impartición de justicia, de readaptación social y administración penitenciaria, de participación ciudadana, de información e inteligencia nacional compartida con los Estados, de control de confianza en nuestras instituciones, de comunicación social y valores, de profesionalización y de revisión a los marcos legales constitucionales en los ámbitos de procuración, impartición y seguridad pública, entre otros.

- También se establece un esquema nuevo para dismantelar la infraestructura de las cadenas delictivas en este campo, que incluyen los aspectos de producción, de transporte, de logística, de mercados y distribución y de lavado tanto en el plano nacional como en el plano internacional.

De esta forma se consolidará un Plan Integral de Combate al Crimen Organizado y una estrategia y un programa específico que determine la participación de los niveles locales de gobierno de una manera más activa y más efectiva en este campo.

### **3.4 Mecanismos y Agenda de trabajo** para la determinación, operación y seguimiento de Plan Nacional Integral del Combate al Crimen Organizado.

Para realizar un nuevo Sistema Integral de Combate al Crimen Organizado, con los elementos para una nueva estrategia de atención nacional al problema y un plan de acción que lo concrete, se han iniciado acciones para transformar el modelo que ha requerido de mecanismos y de una agenda donde se contengan los avances y se proponga el establecimiento de nuevos esquemas y actividades específicas para lograr los objetivos de dicho plan.

#### **3.4.1.** Mecanismos y acciones realizadas hasta la fecha para la consecución de Plan Nacional Integral de Combate al Crimen Organizado.

- 3.4.1.1.** **19 de mayo de 2006.** En Ixtapan de la Sal se llevó a cabo la XXVIII Reunión Ordinaria, en la que se acordó, a propuesta del Estado de Nuevo León, constituir, en el marco de la Comisión de Seguridad Pública de la CONAGO, un grupo adicional de trabajo integrado por los Gobernadores, en cuyas entidades se presenta una mayor problemática en el combate al crimen organizado, la Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría General de la República, los Procuradores y los Secretarios de Seguridad Pública de las distintas entidades federativas y otras instituciones federales



Dicho Grupo de Trabajo Interdisciplinario tiene por objeto delinear, con una visión integral, un nuevo enfoque que contemple fórmulas y estrategias novedosas en las que participen, de manera coordinada, todas las instancias de gobierno involucradas, a efecto de atacar de raíz el problema del crimen organizado y el narcotráfico, en especial, el combate al narcomenudeo, sin dejar de lado los temas de salud, rehabilitación social, economía, entre otros.

- 3.4.1.2. 13 de junio de 2006.** En Monterrey, Nuevo León, se instaló el Grupo de Trabajo de Gobernadores cuyas entidades presentan una mayor problemática en el combate al crimen organizado. Asistiendo a la reunión el Procurador General de la República y el Secretario de Seguridad Pública Federal.
- 3.4.1.3. 21 de junio de 2006.** Se instala el subgrupo de trabajo con los Procuradores de las siguientes entidades: Baja California, Coahuila, Chihuahua, D.F., Durango, Guerrero, Estado de México, Michoacán, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas, en la que se determina que Nuevo León coordine los trabajos.
- 3.4.1.4. 27 de junio de 2006.** La AFI presenta el "Programa Integral de Combate al Crimen Organizado" para observaciones de los integrantes.
- 3.4.1.5. 11 de julio de 2006.** Se integró la Subcomisión Redactora del documento del subgrupo de trabajo, constituida por: SSPF, D.F., Chihuahua y Nuevo León. Cada entidad elaborará el diagnóstico de la situación prevaleciente en su entidad.
- 3.4.1.6. 18 de julio de 2006.** Se presenta el diagnóstico de la situación prevaleciente en diversas entidades de la República.
- 3.4.1.7. 1 de agosto de 2006.** Se formaliza la Subcomisión Redactora integrada por SSPF, PGR, Estado de México, D.F., Sonora y Nuevo León.



- 3.4.1.8. 17 de agosto de 2006.** Se aprueba que el Coordinador del Grupo haga las correcciones de forma al documento mencionado y lo envíe a la Secretaría Técnica, quién lo remitirá al Pleno de Gobernadores, mediante la Comisión de Seguridad Pública (por acuerdo del Pleno de la CONAGO el Coordinador del Grupo es Nuevo León por conducto del Procurador General de Justicia).
- 3.4.1.9. 23 de agosto de 2006.** Se analizan los datos a incorporar en el documento de trabajo.
- 3.4.1.10. 30 de agosto de 2006.** Reunión conjunta de la Comisión de Seguridad Pública y el Grupo de Trabajo. Se acuerda que el Procurador de Nuevo León, como Coordinador, presente para análisis el documento.
- 3.4.1.11. 6 de septiembre de 2006.** En México, D.F., se reunieron el Secretario de Seguridad Pública, Eduardo Medina Mora; y los Gobernadores de Chihuahua, José Reyes Baeza; Michoacán, Lázaro Cárdenas Batel; Guerrero, Carlos Zeferino Torreblanca; Nuevo León, José Natividad González Parás; y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Alejandro Encinas, así como el Subprocurador de Control Regional de la Procuraduría General de la República, Gilberto Higuera Bernal, para conocer el esquema del Sistema Integral de Combate al Crimen Organizado, preparado por el grupo de trabajo que coordina la materialización de este acuerdo de CONAGO, en el que participan las entidades citadas, más representantes de otras siete entidades federativas.
- 3.4.1.12. 11 de septiembre de 2006.** En Nuevo Vallarta, Nayarit, se llevó a cabo la XXIX Reunión Ordinaria, en la que se tiene por recibido el documento "Hacia un Nuevo Sistema Integral de Combate al Crimen Organizado", elaborado por el Grupo de Trabajo de Combate al Crimen Organizado, coordinado por Nuevo León. Al respecto, se aprueba turnar a la Comisión de Seguridad Pública el documento mencionado para que, a la brevedad posible, sea analizado conjuntamente con dicho Grupo de Trabajo.



- 3.4.1.13. 25 de septiembre de 2006.** En México, D.F. se reunieron en la sede de la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal el gobernador de Sonora, Eduardo Bours Castelo, que preside la Comisión de Seguridad Pública de CONAGO, el gobernador de Nuevo León y coordinador del grupo de trabajo sobre crimen organizado, José Natividad González Paras y el Procurador General de la República, Francisco Daniel Cabeza de Vaca Hernández, con el Secretario de Seguridad Pública, Eduardo Medina Mora, con la finalidad de analizar el documento "Hacia un Nuevo Sistema Integral de Combate al Crimen Organizado: Bases para un Plan Estratégico", que a tan sólo dos semanas de la última reunión de CONAGO de Nuevo Vallarta, Nayarit, ya refleja la nueva visión estratégica del modelo que todos los gobernadores del país y funcionarios federales acordaron impulsar como políticas contra la delincuencia organizada.
- 3.4.1.14. 12 de octubre de 2006.** En Monterrey, Nuevo León, se reunieron los Gobernadores de Nuevo León, Tamaulipas, Coahuila, San Luis Potosí y Durango, con el Presidente Electo, Felipe Calderón Hinojosa, con el objeto de presentar el planteamiento, en forma amplia de los trabajos realizados a esa fecha del grupo de trabajo sobre crimen organizado.
- 3.4.1.15. 14 de noviembre de 2006.** En Hermosillo, Sonora, se reunieron los Gobernadores de los Estados de Sonora, Sinaloa, Baja California, y Baja California Sur, a efecto de analizar los distintos elementos de la propuesta de constitución del nuevo Sistema Integral de Combate al Crimen Organizado.
- 3.4.1.16. 27 de noviembre de 2006.** En Villahermosa, Tabasco se lleva a cabo la XXX Reunión Ordinaria de la CONAGO, en la que se presenta el documento final "Hacia un Nuevo Sistema Integral de Combate al Crimen Organizado, elementos para una nueva estrategia y un plan de acción", elaborado por el Grupo de Trabajo de Combate al Crimen Organizado, coordinado por Nuevo León y debidamente analizado por la Comisión de Justicia de la CONAGO; con el que se da por concluidas las labores de dicho grupo.





**3.4.2.** Agenda de trabajo para la determinación, operación y seguimiento del Plan Nacional Integral de Combate al Crimen Organizado.

**3.4.2.1. Grupo de Trabajo Permanente y Multidisciplinario en el Consejo Nacional de Seguridad Pública.**

**3.4.2.1.1. Establecer un Grupo de Trabajo Permanente y Multidisciplinario en el Consejo Nacional de Seguridad Pública.** Constituir en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública un nuevo grupo permanente de trabajo, de combate al crimen organizado, integrado por las dependencias federales y por las entidades federativas, y que este grupo pueda traducir los planteamientos desarrollados al seno de la CONAGO en un plan integral con programas y estrategias específicas.

**Se sugiere que se realice en las primeras semanas del inicio del nuevo Gobierno Federal; para tal efecto habrá de promoverse con el Presidente Electo, Felipe Calderón, la emisión de la convocatoria correspondiente, a la brevedad.**

**3.4.2.1.2. Primera reunión del Grupo de Trabajo Permanente y Multidisciplinario.** Analizar las acciones de corto, mediano y largo plazo para el combate al crimen organizado, a efecto de promover su implementación.

**3.4.2.1.3. Puesta en marcha de las acciones de corto plazo.** Una vez analizadas las acciones de corto plazo para el combate al crimen organizado, el Grupo de Trabajo Permanente y Multidisciplinario deberá ponerlas en marcha de inmediato.

**3.4.2.1.4. Contacto con los Legisladores Federales.** Que el Grupo de Trabajo Permanente y Multidisciplinario tome contacto con un grupo de legisladores del Congreso de la Unión, de las Comisiones de Justicia y Seguridad Pública, a fin de dialogar respecto los cambios y las modificaciones que se requieran a los marcos legales.

**Se sugiere que se realice en los siguientes dos meses.**



**3.4.2.1.5. Contacto con el Poder Judicial.** Que el Grupo de Trabajo Permanente y Multidisciplinario tome contacto con el Presidente de la Suprema Corte de Justicia y con el Consejo de la Judicatura para analizar los problemas que se presentan cada vez con mayor intensidad en la integración de los expedientes, en el procesamiento de las personas detenidas y en los juicios que se emiten en contra de estos delincuentes.

**Se sugiere que se realice en los siguientes dos meses.**

**3.4.2.1.6. Contacto con los Medios de Comunicación y Organizaciones No Gubernamentales.** Que el Grupo de Trabajo Permanente y Multidisciplinario tome contacto con los representantes de los medios de comunicación y de organizaciones no gubernamentales de carácter nacional, a fin de intercambiar opiniones sobre la problemática del crimen organizado.

**Se sugiere que se realice en los siguientes dos meses.**

#### **3.4.2.2. CONAGO.**

**3.4.2.2.1. Grupo de Trabajo para el fortalecimiento presupuestal del combate al crimen organizado.** Que se integre un Grupo de Trabajo que realice un planteamiento para que en el Presupuesto de Egresos de la Federación, en el rubro correspondiente al programa de atención a los problemas de la delincuencia, así como se incluyó un capítulo para el narcomenudeo, se incluya también un presupuesto específico para apoyar a las entidades federativas que están teniendo problemas graves en materia de presencia del crimen organizado.

**Se sugiere que la integración se realice el 27 de noviembre de 2006.**



## 4. EL PLAN NACIONAL INTEGRAL DE COMBATE AL CRIMEN ORGANIZADO.

### 4.1. Acuerdo del Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Que una vez incorporados los puntos de vista de todos los integrantes del **Grupo de Trabajo Permanente y Multidisciplinario en el Consejo Nacional de Seguridad Pública**, la nueva visión y bases para la propuesta estratégica se eleve a la consideración del Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Lo anterior a efecto de que sea la máxima instancia y autoridad nacional para la coordinación de políticas en materia de seguridad pública quien acuerde impulsar la participación del Estado mexicano contra del crimen organizado, bajo una visión estratégica que impulse a fondo la responsabilidad compartida entre la Federación, las entidades federativas, los municipios, así como los poderes Judicial y Legislativo, del orden federal y de los estados.

**Se sugiere que se realice antes de que concluya el primer trimestre del inicio del nuevo Gobierno Federal.**

### 4.2. Acuerdo de los gobiernos de las entidades federativas.

Que una vez aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, la nueva visión y bases para la propuesta estratégica, las 31 entidades federativas y el gobierno del Distrito Federal, aprueben sus Planes Estatales de Combate al Crimen Organizado, en total coordinación con el Plan Nacional.

**Se sugiere se emitan dentro de los 60 días posteriores a la aprobación y puesta en marcha del Plan Nacional.**

