

## CONFERENCIA MAGISTRAL

# HACIA LA NUEVA PROCURACIÓN FEDERAL DE JUSTICIA EN MÉXICO

Fernando Antonio LOZANO GRACIA<sup>1</sup>

SUMARIO: I. *Presentación.* II. *Introducción.* III. *La procuración de justicia en el sistema penal mexicano.* IV. *Transformaciones de la procuración de justicia.* V. *Reorganización de la procuración federal de justicia.* VI. *Profesionalización en la Procuraduría General de la República. El caso del Reglamento de Carrera del Policía Judicial Federal.* VII. *Sistema Nacional de Seguridad Pública y procuración de justicia.* VIII. *Lucha contra la delincuencia organizada.* IX. *Conclusiones.*

### I. PRESENTACIÓN

Buenos días, señoras y señores senadores.

Señores académicos, miembros del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Compañeros ponentes.

Distinguidos invitados.

La Procuraduría General de la República agradece la invitación a este Seminario Internacional y felicita a la Honorable Cámara de Senadores y al Instituto de Investigaciones Jurídicas por haber organizado el evento que nos congrega. Hacemos votos para que estos foros sean cada vez más frecuentes, pues ellos nos permiten enriquecer el sano debate sobre los problemas de la justicia en nuestro país.

Antes de iniciar, quisiera hacer una breve acotación: el título original de la conferencia aludía al concepto de noción de la procuración de justicia, pero nos permitimos cambiarlo por el de “Hacia la Nueva Procuración Federal de Justicia

1 En ese momento, procurador general de la República.

en México”, porque así el tema denota anhelo y certeza en la obtención de las metas a las que nos proponemos llegar.

La riqueza y diversidad de la temática contenida en el programa de trabajo para esta semana invita a reflexionar ampliamente sobre las reformas actuales en materia de justicia y de seguridad pública, inéditas en nuestra historia por su magnitud y consecuencias, y cuyas implicaciones las vinculan desde cualquier ángulo con las funciones de la Procuraduría General de la República y el Ministerio Público federal integrado a la misma.

Se han presentado y presentarán conferencias y discusiones que ahondan en los aspectos concretos del nuevo marco jurídico de la impartición de justicia y la seguridad pública; por nuestra parte, hemos considerado pertinente profundizar en algunos avances centrales realizados en la Procuraduría, bajo el contexto de la gran reforma mencionada, y, por supuesto, del ambicioso proceso de reorganización de la propia institución.

Nuestra intervención comprende los siguientes rubros:

- La procuración de justicia en el sistema penal mexicano;
- Transformación de la procuración de justicia;
- Reorganización de la procuración federal de justicia;
- Profesionalización en la Procuraduría General de la República. El caso del Reglamento de Carrera del Policía Judicial Federal;
- Sistema Nacional de Seguridad Pública y procuración de justicia;
- Lucha contra la delincuencia organizada, y
- Conclusiones.

## II. INTRODUCCIÓN

Antes de abordar el primer tema mencionado haremos una breve reflexión introductoria.

Complejo es un calificativo con el cual quizá podemos definir el mundo actual. Es complejo por su extraordinaria pluralidad, pero también por los enormes contrastes preeminentes en cualquier latitud. Ninguna concepción lineal o superficial puede explicarnos el entorno en el que vivimos.

En efecto, hay, por un lado, elementos que pronostican tiempos mejores; por ejemplo, los avances en la ciencia, la tecnología, la medicina y la comunicación han alcanzado niveles impresionantes; las nuevas formas para incrementar la capacidad productiva y el intercambio, empleando cada vez menores recursos y dañando cada vez menos el medio ambiente, nos hacen ver también futuros promisorios.

Sin embargo, esa visión se ve oscurecida por la acuciante problemática que aqueja al mundo de hoy. Los más grandes estudiosos de la problemática mundial de fin de siglo, y de la esperada para el siguiente, muestran su preocupación por

las grandes tendencias globales, que en la mayoría de los casos no están exentas de dificultades extremadamente serias.

El entorno mundial enseña pobreza, desempleo, violencia, deterioro ambiental, drogadicción y desnutrición, entre muchos otros aspectos negativos.

Para enfrentar el futuro aprendamos de la historia. Sabemos que la humanidad ha superado una y otra vez los más grandes obstáculos a su desarrollo. Observando con detenimiento, creemos que una de las claves ha sido y será aprovechar las fuerzas de la dinámica social, incluso las habidas en los propios conflictos; la obligación es entender y encauzar las demandas y anhelos que redunden en el beneficio de la colectividad.

Esto puede verse como la necesaria adopción de nuevos acuerdos de convivencia, tendiendo puentes entre los problemas y su análisis, a través del pensamiento orientado a la acción.

Estudios muy recientes, derivados de la ciencia política, llaman la atención sobre el siguiente aspecto: afirman que la gran mayoría de los gobiernos, absortos en los problemas cotidianos y las dificultades políticas, han sido generalmente incapaces de tomar decisiones a largo plazo. Ha existido falta de perspectiva.

En consecuencia, la tarea primordial es agudizar nuestra capacidad de crítica y análisis a efecto de mejorar sensiblemente el contenido de las propuestas de impacto a largo plazo, factibles en el futuro próximo y claves para elevar la calidad en la convivencia de las comunidades.

En nuestro medio, la gran mayoría de los problemas de la justicia no son nuevos, sino que durante mucho tiempo no han llegado las soluciones correctas. Los que sí lo son, como por ejemplo el crimen organizado, exigen, precisamente, el mayor rigor en la crítica y el análisis referidos; este ejemplo es en verdad representativo de la necesidad de construir soluciones que no se agoten en el futuro inmediato, sino que sean capaces de preparar a las sociedades para luchar contra fenómenos graves que, lejos de desaparecer, se están consolidando.

El órgano decisor en las modernas democracias debe aprender, con recursos limitados, a encontrar las mejoras capaces de lograr una diferencia real. Creemos que este foro tiene justamente el objetivo de ofrecernos las herramientas para comprender mejor el sentido y significado de nuestras responsabilidades, tendiendo constantemente a superar nuestra capacidad para responder a ellas.

Pasamos ahora a los temas concretos relacionados con la procuración de justicia.

### III. LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN EL SISTEMA PENAL MEXICANO

La procuración de justicia, que es la función que en México desarrolla la institución del Ministerio Público, constituye una de las partes fundamentales de nuestro sistema de justicia penal, según se desprende de nuestra Constitución

política. Es en la propia Constitución donde se encuentran los lineamientos, criterios y principios básicos de la política criminal y del sistema de justicia penal que nos rige, así como los rasgos característicos que éstos deben tener y que deben observarse en cada uno de sus diversos sectores y niveles.

Conforme a dichos lineamientos o directrices, el sistema de justicia penal mexicano, como conjunto de mecanismos o medidas de control para el cumplimiento de funciones específicas que competen al Estado, debe necesariamente ajustarse a las exigencias del Estado democrático de derecho; por lo que debe diseñarse y desarrollarse atendiendo la esencia de éste.

No es admisible, por tanto, que nuestro sistema de justicia penal esté animado por ideología distinta a la constitucional, ni apartarse de las directrices que son marcadas por los instrumentos internacionales suscritos por México, que constituyen una clara expresión de lo que en el plano internacional sucede y que, sin duda, tienden hacia la consolidación del Estado de derecho, o más concretamente, del Estado social y democrático de derecho, en el que el punto central de atención lo constituye precisamente el hombre, tanto individual como grupalmente considerado.

Si atendemos lo dispuesto en el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de que “todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste”, la procuración y la administración de justicia implican ejercicio del poder público; consecuentemente, su realización no puede buscar otro objetivo que el beneficio del pueblo. La función de procuración de justicia —como también la de administración de justicia— en un Estado democrático de derecho —como aspiramos a que sea plenamente el de nuestro país—, debe estar por tanto al servicio de la justicia y, de esa manera, al servicio del hombre.

Lograr el objetivo anterior requiere que el actuar de la institución del Ministerio Público, sea del orden federal o del fuero común, se desarrolle siempre dentro del marco legal establecido, evidenciando en toda actividad un estricto apego a los principios jurídicos característicos del Estado democrático de derecho. Lo anterior quiere decir el más amplio respeto a la legalidad, así como el debido reconocimiento y observancia de los derechos humanos, de los cuales el Ministerio Público debe ergirse en auténtico garante y promotor.

Pero dicho objetivo también exige del servidor de procuración de justicia una elevada calidad técnico-jurídica en el desempeño de sus funciones, de suerte que la investigación pertinente de las conductas delictivas se realice con estricto apego a derecho, y con la misma consistencia se lleve a cabo el ejercicio de la acción penal, se fortalezca el proceso y se sostenga la acusación; pero también cuando por la verdad y en justicia en cualquier etapa del procedimiento y actuando siempre de buena fe, reconocer con la misma convicción la inocencia del inculpado, lo que lleva consigo una sólida capacitación y profesionalización del personal.

Aunado a lo anterior, es igualmente indispensable que el servidor de procuración de justicia muestre amplia vocación y buena calidad de servicio, de tal manera que la atención que se brinde a la ciudadanía sea eficaz y oportuna y pueda afirmarse que se trata de un auténtico representante de la ciudadanía.

En fin, en la moderna procuración de justicia, propia de un Estado democrático de derecho, la dignidad del hombre y su libertad son valores fundamentales que deben ser en todo momento observados y respetados.

De ahí que la procuración de justicia, y, por tanto, la función de la institución del Ministerio Público, sea concebida como una función diseñada para la defensa del hombre y de la sociedad, y no para ser utilizada en su perjuicio. Desarrollada de esta manera, la procuración de justicia constituye un instrumento fundamental para el fortalecimiento del Estado de derecho.

#### IV. TRANSFORMACIONES DE LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA

Ahora bien, la procuración de justicia —como cualquier otro ámbito del ejercicio del poder público— no se mantiene estática, sino que está sujeta a constantes transformaciones, motivadas por los cambios que en sectores de la vida social y del quehacer estatal se van dando en los últimos tiempos, que definitivamente repercuten en el ámbito de la justicia y la obligan a ajustarse a tales cambios o a quedarse rezagada.

Las transformaciones de que hablamos no solamente se dan en el ámbito nacional, sino también en el contexto internacional, del cual México no puede ni debe mantenerse ajeno.

En efecto, en esta parte final del siglo XX se pueden observar muy diversas escalas de perfeccionamiento en los sistemas de justicia a lo largo y ancho del mundo. En medio de los magnos cambios económicos y sociales surgen las grandes transformaciones del derecho. México no es la excepción; el país vive el establecimiento de una nueva concepción normativa de las instituciones encargadas de la justicia y, junto a ellas, de la seguridad pública.

En diciembre de 1994 fueron promulgadas diversas reformas en estas materias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que han tenido como consecuencia la reorganización de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que se ha convertido en un tribunal constitucional pleno, que ejerce, cada vez con mayor eficacia, un control del ejercicio del poder, gradualmente revitalizado del principio rector de separación y equilibrio del mismo. A los poderes Judicial federal y del Distrito Federal se les han integrado instancias colegiadas para su administración —los llamados Consejos de la Judicatura—, que han desahogado a los jueces de esas ocupaciones. Para éstos fue igualmente diseñado un modelo básico de carrera judicial, precisamente encargado a dichos consejos, los cuales contienen un esquema de capacitación tendente a la excelencia en el

servicio, también a todas luces innovador. Lo anterior quiere decir que la judicatura se prepara para ser un actor protagónico y vitalizador constante del Estado democrático de derecho hacia el que caminamos.

De la mencionada reforma también se derivan efectos importantes en torno a la función del Ministerio Público, como la establecida en el artículo 21 constitucional, que prevé la impugnación por la vía jurisdiccional de las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, o la de los artículos 102 y 105 de la propia Constitución, que permiten que sea reforzada la participación del procurador general de la República como garante de la constitucionalidad de las leyes y actos emanados de distintas autoridades.

Pero la justicia nueva, la que todos los mexicanos deseamos a nuestro alcance, no será posible si sólo la limitamos a transformaciones parciales o circunstanciales. “El sistema de justicia debe reconfigurarse integralmente; de ahí que las mencionadas reformas a la Constitución hayan propuesto nuevas bases para la procuración de justicia y para la seguridad pública” a nivel nacional. Es así como ha surgido la instalación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que sin duda

se trata de la más ambiciosa iniciativa jamás diseñada desde el Constituyente de 1917 en la búsqueda del orden y la paz públicos. El mencionado sistema y todas las instancias auxiliares que trabajarán en el mismo, entre las cuales se encuentra la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, constituyen una respuesta del Estado a la altura de los tiempos.

## V. REORGANIZACIÓN DE LA PROCURACIÓN FEDERAL DE JUSTICIA

Antes dijimos que vivimos en un mundo complejo, es cierto; sin embargo, existen principios que orientan y organizan nuestra convivencia sobre los cuales no existe la menor duda. Uno de ellos es el Estado de derecho. Como bien lo afirma el Plan Nacional de Desarrollo, en él se cristaliza la solución que los mexicanos nos hemos dado para conducir de manera armónica nuestro destino en sociedad.

Como sabemos, la Procuraduría General de la República es fundamento del Estado de derecho y parte de la esencia del sistema de justicia federal. Para nadie es un secreto que esta institución se encuentra agobiada por una amplia diversidad de problemas, en algunos casos sumamente arraigados.

Ahora bien, por lo que hace concretamente a la procuración federal de la justicia, debemos destacar que nuestra institución está en plena reorganización. En efecto, hemos creado un nuevo modelo de trabajo ya incorporado a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, recientemente aprobada por el Congreso de la Unión, y que se desarrolla en el Reglamento de dicha Ley, que próximamente será emitido por el presidente de la República.

Antes de señalar algunos puntos centrales del modelo adoptado y la filosofía que lo anima, quisiera resaltar que en toda esa realidad, pletórica de enormes desafíos, que México vive en los tiempos actuales, la Procuraduría General de la República, y por supuesto el Ministerio Público de la Federación integrado a ella está inmersa dentro de ese contexto de desafíos esenciales, y su papel es de particular importancia, sobre todo por lo que hace al problema de la seguridad pública, vista ésta desde la perspectiva integradora adoptada por la ley de coordinación correspondiente.

Ciertamente, nuestras funciones se inscriben en el abatimiento de la delincuencia y la impunidad y en la lucha por la legalidad; por ello mismo, nos sabemos copartícipes de los esfuerzos hacia un orden cierto y estable.

En el diagnóstico inicial a la institución encontramos duplicidad de funciones, despido de recursos, lentitud administrativa, falta de información, ausencia de controles, concentración de facultades en una sola área Subprocuraduría General de la República, desvinculada de otras, como las subprocuradurías de Averiguaciones Previas y la Subprocuraduría de Control de Procesos, de la estructura nacional y centralismos que restan posibilidades de actuación y recursos a las delegaciones, como algunas de las debilidades más notorias.

Ante tal situación, decidimos plantear un modelo de reestructuración integral, que distribuye responsabilidades, cargas de trabajo, funciones y recursos entre las diversas unidades administrativas, lo que sin duda permitirá combatir racionalmente los problemas de la institución y alcanzar los más altos objetivos, consistentes en disminuir el índice delictivo, abatir la impunidad, profesionalizar a los servidores públicos de la procuración de justicia y lograr su plena modernización. Asimismo, humanizar la institución; combatir frontal y eficazmente el narcotráfico y toda la delincuencia organizada; establecer firmemente una cultura institucional sustentada en valores éticos y combatir permanentemente la corrupción, y, de esa manera, alcanzar la aceptación y vinculación de la sociedad.

Por supuesto, de cada uno de los problemas encontrados se analizaron causas y soluciones, siempre bajo la idea de una transformación integral, enriqueciendo el análisis y las propuestas a través de la incorporación de aspectos relevantes sobre instituciones semejantes en otras partes del mundo.

Se trata de una actitud que consideramos realista, que no pretende fijar objetivos de imposible realización. Es un programa de trabajo gradual, estable, que prevé la constante autoevaluación para modificar o consolidar líneas de acción; por ello, ha sido puesto a la consideración de la opinión pública, para receptor sugerencias y enriquecerlo.

La Procuraduría General de la República dio a conocer a la opinión pública aquellos que considera son los cambios más profundos que implica la reestructuración. Estos elementos proyectados cuentan ya con el sustento jurídico nece-

sario en la nueva Ley Orgánica, publicada el pasado 10 de mayo. En el marco de este diseño institucional conviene destacar los siguientes puntos:

1. Fin a la fragmentación de las instancias que conocen del proceso penal. Ésta es una de las principales virtudes del modelo final. Ahora las llamadas Subprocuradurías de Procedimientos Penales “A”, “B” y “C”, en la región de su competencia, tienen bajo su responsabilidad todo el procedimiento penal, desde la integración de la averiguación hasta la consignación y el seguimiento;

2. Establecimiento del servicio civil de carrera del Ministerio Público de la Federación, mejorando sustancialmente los procedimientos para la selección y profesionalización de los agentes del propio Ministerio Público, Policía Judicial, así como los peritos;

3. Establecimiento encargado de apoyar al procurador general de la República en materia de vigilancia y defensa de la supremacía constitucional;

4. Nuevo esquema de atención regionalizada;

5. Consolidación de los sistemas de inspección y vigilancia;

6. Mayor autonomía y responsabilidades a las diversas unidades administrativas;

7. Fortalecimiento de las delegaciones estatales asignándoles mayores responsabilidades y recursos;

8. Mejoramiento de los mecanismos de control en el empleo de recursos;

9. Implementación de un innovador esquema de asignación de responsabilidades a órganos colegiados del más alto nivel, encargados de la evaluación y seguimiento de todas las operaciones;

10. Creación de bases para la integración de la Procuraduría a través de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, al Sistema Nacional de Seguridad Pública, y

11. De particular importancia, fortalecimiento del Ministerio Público sobre la Policía Judicial.

Quiero resaltar que con este proyecto no esperamos resultados mágicos o inmediatos. Sin embargo, hemos previsto que los resultados a corto plazo que se esperan obtener de la reestructuración son: mejor y mayor atención a la sociedad en general por parte del Ministerio Público, Policía Judicial y peritos; mayor y más eficiente coordinación con las procuradurías estatales; inmediata identificación y respuesta respecto de conductas irregulares de los miembros de la institución; máximo aprovechamiento de los recursos; investigación científica del delito, marginando la improvisación; trabajo intenso de promoción para el respeto a los derechos humanos; estrategia integral en el combate al crimen organizado, y, naturalmente, mejores resultados en la lucha contra la impunidad.

Aunque parezca tarea sumamente difícil, reitero ante ustedes lo que hemos afirmado en otros foros: que hay una filosofía muy definida que da sustento a nuestras convicciones. Esa base filosófica, normativa y ética, y principio de con-

vicción personal es la de hacer de cada miembro de la Procuraduría General de la República sujetos no sólo respetuosos de los derechos humanos, sino incluso promotores de su plena garantía.

#### VI. PROFESIONALIZACIÓN EN LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. EL CASO DEL REGLAMENTO DE CARRERA DEL POLICÍA JUDICIAL FEDERAL

No existe institución pública o privada capaz de realizar sus funciones con eficiencia y eficacia, si quienes la integran improvisan en su actuar. No es posible un servicio público moderno si los responsables no son profesionales. Desde nuestro punto de vista, la más grave causa de simulación en el ejercicio de las atribuciones del Estado es la carencia de sistemas de capacitación que hagan posible la excelencia.

Es fundamental entender que quien ostenta un cargo público jamás debe alejarse de la profesionalización; de hecho, el servicio público debe inscribirse en el servicio civil de carrera. Se trata de dos trayectorias paralelas mutuamente retroalimentadas.

La investigación sobre tendencias y aplicaciones en la administración pública dedica algunos estudios recientes a encontrar las mejores formas para vincular el concomitamiento con el ejercicio de facultades que inciden en la colectividad.

En este marco, para el adecuado desarrollo institucional han sido fijados tres principios: profesionalismo, mérito y honestidad. Suscribimos esta postura y consideramos que la herramienta para su consecución es el mencionado servicio civil de carrera, con carácter obligatorio y permanente.

Es pertinente profundizar en este tema tratando el caso de la Policía Judicial federal. El deficiente desempeño de la misma es, desde hace tiempo, causa de graves problemas en nuestro sistema de justicia, obstáculo para el adecuado desarrollo de la Procuraduría y motivo de agravio para la sociedad mexicana.

La presente mesa nos ha parecido espacio idóneo para dar a conocer las características principales del recién diseñado anteproyecto de Reglamento de Carrera del Policía Judicial Federal.

Basado en los principios constitucionales, en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en el Programa Nacional de Seguridad Pública, en el Servicio Nacional de Apoyo a la Carrera Policial y, por supuesto, en nuestras normas internas, este instrumento fija las bases y procedimientos de una carrera que signifique un proyecto de vida profesional y digno, reconocido y respetado por la sociedad.

Se trata del inicio de una enorme iniciativa que, con estabilidad, seguimiento y recursos, le dará a este país, a mediano plazo, la corporación policial investigadora federal que anhelamos y nos merecemos.

Brevemente describiremos el ordenamiento. En el desarrollo de los trabajos de la Ley Orgánica mencionada, con el acuerdo de los señores diputados al Congreso de la Unión, se instituyó una sección entera sobre el Servicio Civil de Carrera del Ministerio Público de la Federación, el cual comprende la carrera policial.

En aquel entonces se fijaron los principios generales en la Ley, para luego desarrollarlos y profundizarlos en el Reglamento de Carrera. En este último están los requisitos y procedimientos de selección, de la formación inicial, del ingreso y reingreso a la corporación; los contenidos de la formación en sus etapas de actualización, especialización, promoción, de mandos y docente; además, encontramos ahí el nuevo modelo de categorías y niveles en la carrera y las condiciones inexcusables para ascender.

Asimismo, integramos nuevas formas de evaluación y ratificación, siempre encargadas a órganos colegiados, cuyos equilibrios internos impiden la arbitrariedad en las decisiones.

Vale un ejemplo: en el proceso de selección funcionará una comisión especial que revisará los resultados en cada expediente, en la cual no podrán tener representación mayoritaria ni los miembros del Instituto de Capacitación, que es la instancia encargada de implementar la selección, ni los mandos de la propia Procuraduría.

Además, estamos proponiendo mayores reconocimientos, estímulos, derechos y prestaciones, los cuales hacen mucho más atractiva la carrera. Junto a esto, cumplen una función esencial los mecanismos disciplinarios y de control internos, y las normas contempladas en el Código de Conducta y Mística Institucional de la Procuraduría, también de reciente creación.

Es importante insistir en lo siguiente: en México prácticamente no se ha estudiado a la policía. La teoría del derecho administrativo le ha dedicado sólo algunas páginas, mientras en otros países el tema abarca bibliotecas enteras. En últimas fechas, esta realidad ha comenzado a cambiar; sin embargo, muy lentamente. Baste decir que en lo que va de la presente década no se han publicado más de cinco trabajos al respecto.

Ante la realidad descrita, los trabajos para llegar al anteproyecto mencionado debieron incorporar la observación y análisis de la realidad actual en la materia en más de veinte países; de ellos hemos procurado traer las mayores virtudes, y construimos un modelo según las necesidades de nuestro medio.

Por otro lado, avanzan los trabajos en la conformación de las nuevas carreras del Ministerio Público de la Federación y de los peritos, cuyas características serán dadas a conocer en breve.

Para terminar el apartado es pertinente recordar que cuando asumimos el cargo encontramos que la formación inicial de los agentes de la Policía Judicial federal tenía una duración de tan sólo cuatro meses, fuera de cualquier parámetro

internacional. En nuestra administración han egresado dos generaciones de la corporación y una tercera cursa la formación inicial actualmente. La primera estuvo nueve meses en esta etapa de capacitación, la segunda, un año y la tercera estará un año y cuatro meses, con lo cual ingresamos a rangos internacionales.

Como dijimos, de los problemas al análisis y de éste al pensamiento propositivo orientado a la acción.

## VII. SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA

En incontables foros hemos dedicado amplias reflexiones a la interpretación del contenido, alcances y consecuencias del nuevo marco jurídico de la seguridad pública. En esta ocasión, otros distinguidos expositores abundarán sobre el particular, y nosotros nos limitaremos a mencionar las acciones emprendidas para la integración de la procuración de justicia al Sistema Nacional de Seguridad Pública.

El procurador general de la República tiene la alta encomienda de presidir el mecanismo permanente de colaboración entre las procuradurías del país, anteriormente llamado Conferencia de Procuradores de Justicia de México, e instalado el 29 de abril pasado en la Conferencia de Procuración de Justicia, como órgano auxiliar de coordinación en el sistema referido.

En esa fecha, por mi conducto, los titulares de los ministerios públicos locales y quien les habla refrendamos nuestro compromiso en la integración y suma de los recursos a nuestro cargo a los fines de la seguridad pública.

Deseamos destacar que el mecanismo de coordinación nacional en materia de procuración de justicia es elemento fundamental en las políticas y acciones que nos llevarán a la transformación de la seguridad pública en el país.

En concreto, la institución participa en los trabajos para el desarrollo del Subsistema de Información Nacional sobre Seguridad Pública. Estamos implementando, junto con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y las secretarías de Gobernación, Defensa Nacional, Comunicaciones y Transportes, Contraloría y Desarrollo Administrativo, además del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, el Registro Federal de Electores, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y el Instituto Politécnico Nacional, los siguientes módulos de información:

- a) Del Registro Nacional del Personal de Seguridad Pública;
- b) Del Registro Criminal y Delictivo;
- c) Del banco de vehículos robados, y
- d) De armamento y equipo.

El equipo de trabajo sesiona permanentemente. La tarea no es menor, ya que implica integrar en sistemas informáticos homogéneos la información recopilada

por un gran número de instituciones, y crear instancias centrales de manejo y control de información bajo las reglas de acceso estipuladas por la ley.

En todos los módulos hay avances, y el grupo labora a marchas forzadas, ya que la presentación de resultados en su diseño y el inicio de operaciones está previsto para antes del término del presente año.

Tanto nuestra Ley Orgánica como su Reglamento y las normas del Servicio Civil de Carrera cuentan con las bases para la vinculación permanente a los bancos de datos del Sistema y la participación en los órganos de coordinación en los términos de la ley de la materia.

### VIII. LUCHA CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA

Al inicio de esta exposición señalamos la presencia de un entorno pletórico de signos desiguales e incluso contradictorios; la relación entre la globalización y el fenómeno de la delincuencia organizada es un claro ejemplo de esto.

Por un lado, asistimos al reacomodo de las formas de relación entre las naciones, bajo un proyecto de articulación mundial política, económica, cultural y social, promovido fundamentalmente por los países más poderosos del orbe.

Observamos la caída de fronteras comerciales, la internacionalización del proceso productivo y la unificación del sistema financiero mundial. Con asombrosa rapidez están siendo refundadas las reglas del desarrollo. Así caminamos a la llamada globalización.

Sin embargo, el proyecto no está exento de signos negativos de extrema gravedad, y la delincuencia organizada es uno de ellos. En el marco del creciente acercamiento entre los pueblos y la consecuente flexibilidad de las fronteras, se ha presentado un desarrollo extraordinario de agrupaciones, generalmente muy especializadas, ocupadas en generar altos ingresos producto de sus actividades ilícitas. La internacionalización de la delincuencia ha venido a escena como parte sustancial de la globalización.

Se involucran el narcotráfico, tráfico de armamento, corrupción, infiltración en mercados financieros y violación a las normas internacionales de protección al libre comercio. Pero también lo hacen en desvío de ayuda humanitaria, delitos ecológicos, tráfico de órganos y seres humanos, de productos sanguíneos, fraude informático, espionaje y piratería.

Cabe destacar que se han encontrado suficientes elementos para afirmar que la delincuencia organizada, a lo largo del mundo y al contrario de lo que muchos piensan, presenta muy diversos patrones de organización; las estructuras de las asociaciones son altamente variables según pautas culturales, tradiciones, costumbres y condiciones de vida económicas y sociales.

Lo cierto es que —y así se reconoce en el orden internacional—, a pesar de muchos esfuerzos de indagación, el mundo aún sabe poco, particularmente sobre

las formas como trabaja la delincuencia, debido tanto a su naturaleza clandestina como a la acelerada y cambiante dinámica de sus operaciones.

Dan cuenta de ello —o así lo demuestran— informes, declaraciones internacionales e investigaciones académicas y policiales.

El problema es acuciante, y las respuestas adecuadas no han llegado con la rapidez y la eficacia que quisieran las naciones y la comunidad global. Por ello, sabemos bien que la construcción de respuestas teóricas y metodológicas, y de ahí jurídicas y operativas debe ser rigurosa, consistente e inmediata.

Hay, sin embargo, puntos de partida; propuestas importantes que nos permiten ahondar en nuestras investigaciones, a través de las cuales avanzamos en la identificación de las características propias de la delincuencia organizada en nuestro medio.

Contamos, por ejemplo, con elementos de análisis sobre sus estructuras de operación, líneas de mando, reglas de disciplina, códigos de conducta, formas de infiltración y mecanismos de corrupción; también sobre sus manifestaciones violentas, las materias de alta especialización a las que recurren y la tendencia a la multiplicación de sus operaciones por medio de diversas empresas.

Con los elementos comprobados implementamos un estudio de correlación entre los aspectos de mayor fortaleza para la delincuencia organizada y de mayor vulnerabilidad, y entonces construimos los nuevos instrumentos de alto impacto buscando socavar su capacidad precisamente en esos aspectos.

Es importante puntualizar que México es víctima no sólo del narcotráfico, sino de todas las expresiones de la delincuencia organizada, pero, al igual que otras naciones gravemente lastimadas por este mal, no podemos vacilar ni un momento en la búsqueda de soluciones que nos permitan involucrarnos en las estrategias aceptadas y practicadas en el mundo entero.

Recordemos que es un problema de dimensiones internacionales y no podemos quedarnos a la zaga; ello significaría quedar en un estado inaceptable de dependencia ante políticas y acciones decididas e implementadas en otros países, o en organismos internacionales.

Es importante recordar en este rubro la iniciativa del presidente Ernesto Zedillo, de realizar una reunión internacional en la que todos los países del orbe analicemos el problema del narcotráfico, y se produzca la corresponsabilidad de todas las naciones para enfrentar esta problemática.

Otros capítulos en la historia han puesto a nuestro país a la vanguardia en la implementación de modelos jurídicos; ahora nos toca buscar esa posición en la lucha contra esta forma de delincuencia, siempre atendiendo a los principios fundadores y distintivos de nuestra legislación.

Como se sabe, en el orden jurídico el punto de discusión central es la iniciativa de Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. La Procuraduría General de la República y el Honorable Congreso de la Unión han promovido un am-

plio e intenso debate, en el cual las más diversas posturas no se han hecho esperar.

Lo cierto es que, independientemente de estar a favor o en contra, estos son los momentos para ofrecer los mejores argumentos, y así juntos construir la opción adecuada para México. Señoras y señores: la ley mencionada implica en verdad una definición histórica; significa que el Estado asuma plenamente su responsabilidad.

Asimismo, recordemos que ningún país ha sido capaz de implementar respuestas eficaces en toda su dimensión; algunos han avanzado más en determinados frentes, pero no parecen existir fórmulas únicas.

La delincuencia crece y se fortalece; genera sus propios espacios de poder e instala lo que algunos han llamado una economía criminal. Ningún país ha hecho a un lado el recurso de la modernización y actualización jurídicas para hacerse más capaz en su enfrentamiento.

Éste es el primer paso para fortalecer nuestras instituciones.

Necesitamos caminar hacia una legislación avanzada e integral, que enfrente cada etapa de los complejos procesos de dicha economía criminal y todos sus efectos colaterales.

El proyecto en cuestión propone una definición de delincuencia organizada relacionada con reglas específicas de organización y la comisión de determinados delitos; contiene procedimientos especiales para su investigación; prevé mayores sanciones a los miembros de la organización delictiva según su forma de participación; crea una unidad especializada; autoriza medidas extraordinarias en la indagación y el proceso, como la infiltración, el empleo de información de inculpados, el ofrecimiento de recompensas, la remisión parcial de las penas a colaboradores, y protección y apoyos especiales a autoridades y particulares que intervengan en procedimientos penales sobre la materia, entre otros elementos.

Una de las mayores preocupaciones es la concerniente a los controles en el ejercicio de las atribuciones descritas. Vale la pena una importante aclaración: en cualquier país, la aplicación de estas medidas, que casi siempre demandan el empleo de alta tecnología, es sumamente costosa y, por lo mismo, de carácter extraordinaria.

En el servicio público surge la obligación de responder ante las demandas sociales en la mayoría de los casos con escasez de recursos. El enfrentamiento racional a la delincuencia organizada es impactar estratégicamente en donde mayor daño les podamos producir.

Una de las tendencias modernas en las organizaciones de delinquentes es incorporar a profesionales de alto nivel. En el caso del narcotráfico, hablamos de químicos, abogados, contadores, consejeros financieros, expertos en relaciones

públicas; todos ellos en ocasiones asignados a cargos públicos, cuya responsabilidad es justamente combatir el problema.

Éstos son una especie de elite de la delincuencia; personas a veces sumamente preparadas entregando sus mejores capacidades a generar y distribuir riqueza producto de actividades ilícitas. Es hacia ellos y hacia los mandos de las organizaciones a donde debemos dirigir principalmente el talento y los recursos de nuestra elite.

La investigación y persecución de la delincuencia organizada, con estricto respeto a la Constitución y a las leyes que de ella emanan, se hará bajo las siguientes vertientes: empleo racional e inteligente de los recursos y aplicación permanente de controles, bajo la supervisión directa de los más altos directivos de la Procuraduría General de la República. No vamos a permitir que en la aplicación de los nuevos instrumentos se cometan conductas violatorias de derechos humanos; gravitarán sobre las operaciones mecanismos ininterrumpidos de evaluación del desempeño.

## IX. CONCLUSIONES

El mundo está en continuo cambio. Confluyen tendencias culturales, sociales y económicas que en ocasiones implican el reacomodo de roles en las personas y en los grupos; a veces significan verdaderas rupturas y añejos usos y costumbres, pero a menudo caminan en sentido opuesto, buscando conservar condiciones y valores de vida propios de viejas tradiciones culturales que se niegan a desaparecer.

En otras palabras: la globalización y la modernización en el mundo de ninguna manera presuponen sólo romper con lo anterior en aras del progreso; a veces quieren decir consolidar formas del pasado también en pro del desarrollo.

En cualquier caso, parece haber un acuerdo: la modernidad debe ser incluyente, lo que necesariamente lleva a reconocer los derechos de todos bajo un acuerdo de convivencia destinado al bien común. La veraz aplicación de la ley es herramienta insoslayable en este proyecto.

La justicia social y el desarrollo en México son las pautas rectoras, y el sustento básico debe ser el adecuado funcionamiento de las instituciones del sistema de justicia. La transición, no sólo de México sino del mundo entero, requiere de aparatos públicos fortalecidos, garantes de un Estado de derecho cuyo papel sea catalizar, ordenar y conducir las fuerzas producto de esa transición.

La Procuraduría General de la República asume plenamente su responsabilidad con ese Estado de derecho, y de esta forma, con la ciudadanía a la cual destinamos nuestro servicio. Al mismo tiempo, hacemos un llamado a la sociedad

para asumir, todos, un papel responsable y activo en la lucha contra las conductas que al apartarse de la ley nos afectan como personas y como grupo social.

Son tiempos difíciles, y, por lo mismo, son tiempos para buscar los cambios con certeza, voluntad y valentía, bajo un principio de corresponsabilidad social que nos involucre a todos.

Muchas gracias.