



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
POSGRADO DOCTORADO EN DERECHO

**LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO
FRENTE A LOS DELITOS DE ALTO IMPACTO**

T E S I S
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
DOCTORA EN DERECHO

PRESENTA:
LA MAESTRA EN DERECHO ROCÍO ALONSO RÍOS

ASESORA:
DRA. NATIVIDAD MARTÍNEZ AGUILAR

POSGRADO DOCTORADO EN DERECHO



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A la *Universidad Nacional Autónoma de México* y al cuerpo docente por todo lo que me han dado profesionalmente.

Con todo mi amor a mi padre Raúl Alonso Delfín y a mi madre Hortensia Ríos Aldape, a mi hija Mariana, y a mi hermana Marisol y a mis sobrinos Luis César y Nicole.

Con agradecimiento infinito a mis tutores Dra. Natividad Martínez Aguilar, sin su impulso éste proyecto no hubiera sido posible, al Dr. Mario Villas García, por sus aportaciones constructivas, igualmente al Dr. Carlos Daza Gómez, por su liderazgo y su amistad comprobada a lo largo de los años.

Un reconocimiento especial a mis amigos la Dra. Cristina Casanueva Reguart investigadora y al experto en estadística delictiva Arturo Arango Durán, por sus valiosas aportaciones y observaciones en el desarrollo de este trabajo, quiero hacer patente mi agradecimiento a la Licenciada Karen Castillo, por su dedicación en la corrección de estilo.

Por último, con profunda admiración y respeto a mi amigo Dr. Eruviel Ávila Villegas.

Glosario	vi
Introducción	viii
Capítulo 1. Conceptualización de delitos de alto impacto.	
1.1 Conceptualización de los delitos de alto impacto	1
1.1.1 Importancia del Estudio	4
1.1.2 Importancia de definir los Delitos de Alto Impacto.....	5
1.2 Contexto.....	6
1.2.1 El concepto de violencia social en el discurso presidencial (1982-2006).....	6
1.3 Impacto	12
1.4 Tipologías del delito	15
1.4.1 Ámbito internacional.....	15
1.4.2 Tipología jurídica y social en el ámbito nacional.....	18
1.5 La seguridad pública como parte de la seguridad humana	24
1.6 Sobre la prevención del delito y el consenso internacional	29
1.7 Delitos de alto impacto	31
1.8 La visión social de los delitos de alto impacto	39
1.9 La visión internacional de los delitos de alto impacto.	42
1.10 El poder de los medios en la definición de los delitos de alto impacto y sobre la agenda de gobierno	49
1.11 ¿Cómo categorizarlo?	54
1.12 ¿Cuáles son o serían los delitos de alto impacto?	61
1.13 La capacidad de la voluntad política para registrar delitos de alto impacto.....	63

Capítulo 2. La evolución de la Criminalidad en México.

2.1 La evolución de la criminalidad	51
2.2 La evolución del delito según cifras oficiales	62
2.3 Evolución. Referencias internacionales	74
2.4 Cifras de organizaciones no gubernamentales	84
2.5 Diversificación criminal	85
2.6 Tipo de población trasgresora	88
2.7 Características victimal	89
2.8 Los datos.....	91

Capítulo 3. Las políticas Públicas en México 2000 a 2014.

3.1 Instituciones de seguridad y las políticas públicas en México de 2000 a 2014.	90
3.2 La regulación	92
3.3 Los Tratados Internacionales	96
3.3.1 Delincuencia organizada	96
3.3.2 Derecho Penal.....	98
3.3.3 Estatuto de Roma	99
3.3.4 Derechos Humanos.....	100
3.3.5 Narcotráfico, drogas y sustancias psicotrópicas	100
3.4 El sistema nacional de seguridad pública	101
3.5 Los derechos humanos.....	112
3.6 Planes y programas.....	115
3.7 El presupuesto y los programas.....	125

Capítulo 4. Propuesta de una Política Pública viable para el combate a los delitos de alto impacto.

4.1 Políticas públicas en materia de delitos de alto impacto.....	136
4.2 Acciones de los principales actores para combatir los delitos de alto impacto	139
4.3 Criminalidad y mal Gobierno	143
4.3.1 Percepción de inseguridad.....	145
4.3.2 Percepción de corrupción.....	149
4.4 La impunidad como un factor que favorece las motivaciones delictivas, la diversificación criminal y el aumento de la violencia en su comisión.	157
4.4.1 Percepción de impunidad y desconfianza generalizada hacia las autoridades.....	157
4.4.2 Afectaciones de la inseguridad a las empresas.....	159
4.5 Abordaje de acciones públicas y privadas en materia de delitos de alto impacto	164
4.5.1 Compromisos adquiridos por el Estado mexicano para trabajar por la paz y la justicia.....	164
A. Contexto internacional.....	164
B. Contexto Nacional	165
4.5.2 Un buen gobierno implica participación.....	169
4.6 Propuestas de la sociedad civil ¿viable o inviable?	173
4.6.1 Casos prometedores.....	173
4.6.2 Formas de participación de la sociedad civil.....	176
4.7 Creación de un órgano constitucional autónomo para la implementación de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana.....	177
4.7.1 Un órgano constitucional autónomo.....	177
Conclusiones.....	182
Anexos.....	193
Fuentes de información	254

Glosario

AMP	Agencia del Ministerio Público/ Agente del Ministerio Público, según sea el caso
AP	Averiguación Previa
ASF	Auditoría Superior de la Federación
CED	Clasificación Estadística de Delitos
CIDAC	Centro de Investigación para el Desarrollo A. C.
CIS	<i>Crime Severity Index</i> (Índice de Severidad del Crimen)
CNPDP	Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana
CNPJ	Conferencia Nacional de Procuración de Justicia
CNSP	Consejo Nacional de Seguridad Pública
DGEs	Dirección General de Especialidades
DGIDA	Dirección General de Investigación de Delitos de alto Impacto
DOF	Diario Oficial de la Federación
ENVIPE	Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública
FASP	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
ICCS	<i>International Classification of Crime for Statistical Purposes</i> (Clasificación Internacional del Delito con fines Estadísticos)
LGSNSP	Ley General de Sistema Nacional de Seguridad Pública
ONG's	Organizaciones no gubernamentales
PGR	Procuraduría General de la República
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNPJ	Programa Nacional de Procuración de Justicia
PNPSVD	Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia

PNSP	Programa Nacional de Seguridad Pública
PSN	Programa para la Seguridad Nacional
SED	Sistema de Estadísticas sobre Delincuencias
SEDNA	Secretaria de la Defensa Nacional
SEMAR	Secretaria de Marina
SESNSP	Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional
SNPD	Sistema Nacional de Planeación Democrática
SNSP	Sistema Nacional de Seguridad Pública
UNODC	Oficina de la Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

Introducción

Los delitos de alto impacto son un concepto recurrente usado por la autoridad y los medios de comunicación, como una forma genérica de referirse a la violencia extrema que el país ha sufrido en los últimos años. Este concepto ingresó en el *argot* nacional como un aspecto esencial de las políticas públicas de la seguridad y operado como eje para justificar acciones tales como la intervención de las fuerzas armadas en el combate al crimen o la *guerra contra el crimen organizado*.

La caracterización discursiva de los *delitos de alto impacto* ha funcionado como una manera de otorgar legitimidad a decisiones políticas causando graves daños a la estabilidad social y económica del país. Todos los días se habla de ellos, de su evolución, de sus resultados, como si los delitos de alto impacto fueran la sustancia de la política nacional de seguridad. Pero ¿Cómo se definen los delitos de alto impacto? ¿Cuál es su origen? ¿Por qué la disuasión, prevención, penalización y control de este tipo de crímenes es tan importante para la autoridad?

En esta investigación se buscará de responder estas interrogantes, al resultar ser un eje de comprensión que conduce a algo más profundo, lo cual se vincula directamente con la formulación futura de una política criminal nacional. De las interrogantes antes planteadas, se desprenden algunas más: ¿Cuenta el gobierno mexicano con una política integral para hacer frente a los delitos de alto impacto? Y si es así ¿En qué formulación teórica sobre el delito y empírica sobre otras experiencias semejantes, está anclada? ¿Cuál es la lógica de esta política? ¿Qué resultados son más visibles y dan cuenta sobre su eficacia en el logro de los objetivos que se propone? ¿Es posible afirmar que la delimitación de los delitos de alto impacto es la clave de una política integral de seguridad pública dirigida a garantizar la paz, el orden y el control social? ¿Por qué la población en México ha tenido que sufrir los efectos de un elevado grado de violencia, consecuencia de la implementación de esta política? ¿Qué factores deben prevalecer para el diseño e implementación de una política nacional eficaz? ¿Por qué es tan difícil concertar a los actores políticos y sociales, en torno a un proceso de pacificación? ¿Se

requiere de una política pública integral para la reestructuración de un sistema de seguridad y justicia adecuado para enfrentar los delitos de alto impacto? Sin dejar de lado las necesidades de desarrollo social y económico a través de la reconstrucción de la cohesión social y los valores que nos dotan de identidad nacional.

Por ello, se tratará de dar respuesta a las interrogantes con el fin de entender la importancia de los delitos de alto impacto en el contexto de las políticas de seguridad, a fin de plantear respuestas dirigidas a exhibir las necesidades y carencias que el sistema debe resolver. Pero para ello, es primordial establecer el contexto en donde toma forma la política de seguridad en México para posteriormente reflexionar acerca de lo que queda por hacer.

Por lo cual, los objetivos de la investigación, son delimitar cuáles son los delitos de alto impacto, explorar e identificar los principales factores que inciden en la recurrencia de los delitos de alto impacto e identificar los ejes de atención integral. La identificación del comportamiento y magnitud de los delitos de alto impacto que afectan a la ciudadanía.

Para el desarrollo de la presente investigación parto de la siguiente hipótesis:

El uso excesivo de la fuerza física en la que participan las instituciones del Estado, para enfrentar a la delincuencia ha logrado que la violencia se escale, generando violación de derechos humanos, lo que ha provocado pérdida de legitimidad y apoyo social. La indebida aplicación de las políticas públicas supeditadas al binomio criminalidad y mal gobierno, origina una grave impunidad, la cual se presenta como un factor que favorece motivaciones delictivas, la diversificación criminal y el incremento de violencia en su comisión, todo ello se origina, entre otros factores a:

1. La falta de una delimitación precisa de los delitos de alto impacto y una adecuada metodología para la obtención de cifras que permitan definir correctamente la situación real del delito.

2. Las políticas públicas mal formuladas, el desvío de los recursos públicos, la obtención de resultados deficientes, la no supervisión en la utilización de los recursos públicos destinados a la seguridad pública.
3. La tendencia a favorecer los intereses del momento y no contar con instituciones especializadas e independientes, ajenas a los vaivenes de la situación política del país.

La orientación metodológica aplicada para el desarrollo del marco teórico conceptual de este trabajo, es la siguiente:

- a) **Método Sociológico:** Construcción de un marco conceptual para facilitar el planteamiento del problema de investigación y la hipótesis guía del estudio el cual en gran medida se desprende del *corpus* legal. La revisión de la literatura sobre de los estudios que preceden a la presente investigación, así como análisis de fuentes secundarias, documentales relevantes al tema en la última década

La contrastación empírica a través de **Técnicas Estadísticas**, consistió en el análisis de información cuantitativa que se derivó de diversas fuentes y de un detallado análisis de las estadísticas oficiales.

- b) **Método Analítico:** El cual se aplicó al revisar la evolución en la formulación e implementación de las políticas públicas en la última década, las cuales pretenden dar respuesta a la creciente incidencia de los delitos de alto impacto. Una norma es justa si se concibe de acuerdo a ciertos valores; no será eficiente si con su aplicación no se consigue el fin con el que fue creada, pueden existir normas que no corresponden al contexto económico y social en las que se originaron, de ahí que con frecuencia tienen un carácter limitado.

Para la comprobación de esta hipótesis con sus variables se desarrollaron cuatro capítulos en la forma siguiente:

En el capítulo primero se conceptualizo el delito de alto impacto y la importancia del estudio, la visión social e internacional del mismo, así como la categorización; el capítulo segundo, versa sobre la evolución de la criminalidad en México

retomando cifras, diversificación criminal y características victímales; el capítulo tercero, delimita las políticas públicas en México del 2000 al 2014, abarcando las instituciones creadas en el período, así como los planes, programas y presupuestos nacionales; por último en el capítulo cuarto, se precisan las diversas acciones que se han llevado a cabo en las políticas públicas para el combate de los delitos de alto impacto, en cada uno de los capítulos se definen las propuestas de la autora en relación con cada uno de los temas.

Ciudad de México, enero de 2017.

Capítulo I:
**Conceptualización de los delitos
de alto impacto.**

1.1 Conceptualización de los delitos de alto impacto

Fue hasta antes de la disolución de la Dirección Federal de Seguridad (DFS) en 1985, que en México la delincuencia no representaba un problema de gravedad, gracias a que la misma se encontraba en convencia con las propias autoridades que pertenecían a este órgano¹ y a otros, dentro de la estructura de seguridad pública nacional. Es a partir de entonces, cuando varias instituciones policiacas se han transformado o desaparecido por el mismo motivo: la penetración de la delincuencia organizada. Este ha sido el caso de la policía judicial, luego Agencia Federal de Investigación (AFI) y Policía Federal Ministerial.

No obstante, debido a que no se le dio la importancia adecuada, el narcotráfico evolucionó de ser un problema local, controlado mediante acuerdos informales entre policía, grupos delictivos, y algunos actores políticos, a los niveles dramáticos que ha alcanzado en la actualidad. Pero dada la posibilidad que ofrecía de romper la pirámide social entre actores históricamente marginados por el poder político, gracias a la promesa de una riqueza inmediata, fue integrándose en la vida nacional al grado que ha podido penetrar prácticamente todos los estratos sociales. Incluso, se ha transformado al día de hoy en un importante

¹Este contubernio se hizo evidente originalmente, cuando Caro Quintero utilizó una credencial de la Dirección Federal de Seguridad para salir del país, luego de mandar secuestrar y asesinar a un agente de la *Drug Enforcement Agency* DEA (la Agencia antidrogas del gobierno de EE.UU.). Esta situación a la postre derivó en la desaparición de esta Dirección en 1986 y dio inicio al ciclo institucional que vivimos hasta la fecha respecto de los cuerpos policiales nacionales, se creó la DGIPS (Dirección de Investigaciones Políticas y Sociales, que luego de transformaría en el CISEN o Centro de Investigación y Seguridad Nacional. Se modifica el nombre de la institución, se crean o derogan atribuciones dada la falta de legitimidad institucional de sus elementos y del órgano mismo, así como la tolerancia y apoyo a los grupos organizados, terminan en la desaparición de la siguiente institución de seguridad con el muy probable “reciclaje” o ingreso de elementos de estas corporaciones extintas, hacia el crimen organizado, así como el empoderamiento masivo de estos grupos tanto a nivel económico, como en el aspecto de la posible penetración en el cuerpo social a través de la violencia, pero también mediante la legitimación de ésta, dado el progreso y desarrollo económico alcanzado, gracias a los mercados negros, entre otros, el de las drogas y la industria de la seguridad que gira en torno a ella (armamento, vehículos, capacitación a sicarios, halcones, tareas de inteligencia y contrainteligencia, penetración gubernamental local y federal).

generador de fuentes de empleo, ilegal, informal, incluso empleo formal de manera indirecta gracias a que requiere de instituciones y empresas en el sector formal de la economía para lavar sus ganancias. Además, funciona como generador de estatus social en grupos muy diversos, y forma parte importante de la cultura en varias regiones del país.

Esta evolución fenomenológica del crimen ha impactado en la situación actual de la clase política, la cual, antes que reaccionar enfrentando institucionalmente esta condición por sus graves circunstancias y consecuencias, ha optado por funcionar de manera aislada con respecto de la sociedad, demostrando una clara incapacidad para construir acuerdos con visión de estado y más bien se ha centrado en sus propias agendas. Tal combinación de factores ha dado como resultado que el narcotráfico se afiance en las esferas de las decisiones públicas, como un modelo informal de gobierno en zonas como Veracruz, Tamaulipas, Nuevo León o Durango, donde es más que evidente la incidencia de la violencia asociados al narcotráfico, lo que ha derivado en la pérdida efectiva de control territorial por parte del Estado.

Esta pérdida del control territorial deviene, tarde o temprano, en la pérdida del poder político y en ese tenor, durante la administración del Presidente Felipe Calderón (2006-2012) se tomó la decisión de la guerra frontal. México estaba fragmentándose en narco-estados y la única salida como medio de contención, ante lo generado de medio siglo a la fecha, ha sido la incursión de las fuerzas armadas. Como cualquier decisión de esta naturaleza, se requirió un diagnóstico, un conjunto de actores sociales y políticos, que, dentro de la vorágine social producida por el incremento exacerbado de la violencia, exigió la transformación radical de la política criminal del país, misma que, a la fecha, ha mostrado resultados muy distintos de los esperados.

Actualmente, el país se encuentra prácticamente dividido en varios territorios, donde los poderes formales han perdido la capacidad operativa de garantizar la seguridad ciudadana, incluso existen casos en donde ya se encuentra a cargo de los grupos delictivos, principalmente de los cárteles, los cuales libran una cruenta

batalla por el control territorial, a fin de asegurar que su actividad fluya sin la intervención de la autoridad, mostrándose, incluso, como entes capaces de garantizar la seguridad local².

En México, se vive un proceso de “feudalización” donde los grupos de la delincuencia organizada han demostrado que cuentan con la capacidad operativa y la legitimidad social suficiente como para disputar al Estado el monopolio de la violencia.

En este punto, la manipulación del miedo como una estrategia de control social adquiere un papel relevante en la medida que el propio miedo³ genera una espiral de violencia que afecta diversos ámbitos relacionados con el desarrollo económico, social y el ejercicio del poder político. A la par, la violencia y la respuesta gubernamental, alimenta la maquinaria de la polarización social, con los consecuentes resultados violentos que actualmente suceden casi todos los días.

Es bajo este horizonte, y dada la ausencia de políticas públicas eficaces en seguridad pública, la perspectiva de un clima de crimen e impunidad y en algunos estados de ingobernabilidad, se manifiesta como una posibilidad real si las autoridades mexicanas no consiguen retomar en el corto plazo, aspectos tales como la legitimidad social, el orden institucional y una visión estratégica de

² Véase el caso de la Familia Michoacana, grupo con tintes religiosos que cometió ejecuciones de delincuentes del fuero común o secuestradores a fin de ganar legitimidad ante la población civil.

³ El miedo como una política de Estado ha sido un fenómeno común en prácticamente todo el mundo. La misma necesidad de garantizar la seguridad y el orden social, los gobiernos autoritarios, la represión violenta ante la disidencia, la vigilancia permanente mediante circuitos cerrados de televisión, si bien tienen por objetivo hacer que la población se sienta más segura también apoyan la limitación de las libertades. Aunado a ello, el exceso de muertes por la delincuencia organizada, en el caso mexicano, las violaciones a los derechos humanos, han ayudado a construir una sociedad paranoica e introspectiva, pero también agresiva y desconfiada.

Estado⁴ que coadyuve en las acciones de prevención, reacción y combate a la delincuencia que actualmente tienen lugar en casi todo el territorio nacional.

1.1.1 Importancia del Estudio

La mayoría de los estudios realizados hasta la fecha coinciden en que la forma en que se organizan y funcionan las instituciones de seguridad pública y justicia penal, su falta de transparencia y la insuficiente rendición de cuentas, propician corrupción e impunidad. El diseño organizacional de dichas instituciones no garantiza plenamente la capacidad de los funcionarios para desempeñar sus atribuciones y carece de un sistema eficaz de controles que minimicen los espacios y oportunidades para la desviación de poder y posibles actos de corrupción.

Durante los últimos años la ineficacia, corrupción e impunidad que se da en el sistema de seguridad pública y justicia penal es objeto de discursos, promesas y compromisos de los gobernantes en turno, quienes proponen innovaciones programáticas y ensayos de políticas públicas con resultados muy pobres. La ineficacia, la corrupción y la impunidad siguen presentes, llegando a extremos en las que las situaciones de clara connivencia entre autoridades y la delincuencia organizada han resultado en eventos criminales de extrema crueldad, polarizando a los distintos actores sociales, cayendo en espirales de violencia que se han salido, hasta ahora, de control.

Además, el hecho de un incremento desproporcionado de recursos financieros, humanos y materiales para perseguir el delito, mismos que no han logrado disminuir el rezago ni evitar la delincuencia. Todos los resultados han sido cuestionados, pues el crimen organizado está en franca expansión sin que la inversión o las políticas públicas establecidas hayan tenido un efecto disuasivo.

Actualmente el sistema de seguridad pública y de justicia penal que combate a la delincuencia ha sido calificado como *simbólico*. Así, frente al delito, violencia y el

⁴ Incluyendo aspectos como educación, desarrollo económico, social, cultural y urbano, asociados al principio de garantía de la seguridad jurídica las personas. Cabe señalar que el bajo crecimiento en la economía mexicana es multifactorial, no es solamente atribuible al problema de la seguridad.

temor, las instituciones han mostrado ser altamente ineficaces para reducir, tanto la ansiedad de la población, como para detener el fenómeno delictivo.

1.1.2 Importancia de definir los Delitos de Alto Impacto.

Con objeto de disminuir los efectos de la delincuencia, otra de las opciones que ha usado la autoridad es actuar frente a los delitos que más lesionan y perturban a la sociedad, los denominados delitos de alto impacto. Estos actos, por su naturaleza y motivación, son los que más atención generan entre el público, provocando una mayor percepción de miedo y desamparo. Por tal motivo, su reducción se ha convertido en un aspecto esencial de las estrategias de combate al crimen. Sin embargo, en la política de seguridad no se ha logrado definir un concepto claro, sólido, unívoco, que permita diferenciar este tipo de delitos de otros, más aún se ha utilizado este término de manera genérica para justificar decisiones que en ocasiones solo agravan la situación de violencia que se vive en México. Es por lo anterior que, se considera indispensable definir este concepto para dar lugar a una categorización que facilite comprender los efectos del fenómeno delictivo nacional.

En el siguiente apartado se revisarán los conceptos generales asociados a los delitos de alto impacto, que permitan realizar el análisis a profundidad de este fenómeno delictivo. Inicialmente se contextualizará la forma en que se ha manifestado la delincuencia en México. Después, se definirán los conceptos de impacto y delito por separado, para luego ofrecer una aproximación a una definición de delitos de alto impacto, desde diferentes perspectivas. Lo anterior supone explicar las dificultades que enfrenta, tanto para tener una categorización única, como para tener una metodología de medición de este tipo de delitos, los cuales, en ocasiones se manifiestan como un solo evento delictivo o a veces, consiste en la suma de eventos delictivos, así clasifican a esos eventos como delitos de alto impacto.

Finalmente, se hará una revisión a la forma de clasificación de los delitos de alto impacto desde el punto de vista legal, para lo cual se revisará el concepto de cómo los legisladores lo han plasmado en distintas iniciativas, leyes y

reglamentos, así como el tratamiento dado por algunos académicos y distintas Organizaciones No Gubernamentales (ONG's).

1.2 Contexto

México arribó al siglo XXI con un grave problema de violencia derivada de múltiples actividades delictivas. A partir de los años 90, la última década del siglo pasado, ha atestiguado incrementos importantes en la actividad delictiva. De hecho, anteriormente el problema de la actividad delictiva y la violencia, no formaban parte de la agenda pública, ni aparecía en el imaginario colectivo.

Según el Centro de Investigación para el Desarrollo A. C. (CIDAC), en los últimos tres lustros el tema de la inseguridad ciudadana ha preocupado y ocupado a la sociedad y a las autoridades del país. A partir de 1994, la incidencia delictiva se incrementó y dejó al descubierto muchas insuficiencias y deficiencias de las instituciones encargadas de la prevención, investigación y sanción de los delitos.⁵

El Sistema Nacional de Seguridad Pública se crea en diciembre de 1994, a sólo 30 días de haber iniciado el gobierno del Presidente Zedillo (1994-2000), en 1994 también es el año en el que aparecen las primeras publicaciones estadísticas sobre el delito en algunos anuarios de los estados y es a partir de 1997 que surgen estadísticas recopiladas tanto por el Instituto Nacional de Geografía y Estadísticas, como por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP).

1.2.1 El concepto de violencia social en el discurso presidencial (1982-2006)

El concepto de violencia social se ha convertido en uno de los aspectos más recurrentes del discurso presidencial a partir de la década de los años noventa, desde entonces, la seguridad comenzó a formar parte regular de la agenda política nacional, como lo sugiere el siguiente ejercicio.

⁵ CIDAC, *Índice de incidencia delictiva y violenta 2009*, Centro de investigación para el desarrollo A. C. México, 2009, pág. 9. Versión electrónica disponible en http://www.cidac.org/esp/uploads/1/___ndice_de_Incidencia_Delictiva_y_Violencia_2009_PDF.pdf consultada el 12 de diciembre de 2016.

Con objeto de analizar el discurso oficial en torno a este tema, se tomaron como fuente los Informes Presidenciales y para delimitar la importancia en los últimas administraciones, se examinaron los mensajes a la nación de los informes de gobierno desde el presidente Miguel de la Madrid hasta el presidente Felipe Calderón, que es cuando queda manifestada la violencia extrema, sobre todo en asuntos relacionados con el narcotráfico. El objetivo de este análisis consistió en entender como cada administración, enfrentó, en el discurso, el problema de la inseguridad y contrastarlo contra la realidad oficialmente registrada en los delitos y la realidad mostrada en las encuestas de percepción y victimización, con objeto de enfocar, se hace el análisis, exclusivamente sobre los delitos de alto impacto. Para analizar el discurso de estos presidentes, se seleccionó a un conjunto de palabras que pudieran orientar sobre la importancia que se le dio la seguridad pública, delincuencia, inseguridad, violencia, policía, narcotráfico, lavado de dinero, crimen, delito, homicidios, desapariciones, secuestro, extorsión, violencia social, justicia, abuso de autoridad, corrupción, impunidad, inflación, derechos humanos, desarrollo, petróleo, finanzas, educación, deuda, transparencia, rendición de cuentas, economía, crisis, empleo, pobreza, marginación, política y gobierno. El concepto violencia social agrupa a los temas de seguridad pública, delincuencia, inseguridad, violencia, policía, narcotráfico, lavado de dinero, crimen, delito, homicidios, desapariciones, secuestro y extorsión. Esta metodología se aplicó para determinar el peso que tenía cada concepto por separado.

El siguiente cuadro muestra una estadística de las palabras asociadas a la violencia y la seguridad usadas de manera recurrente en los discursos presidenciales, desde Miguel De la Madrid (1982-1988), hasta Vicente Fox (2000-2006), y refleja la forma en que la violencia y la seguridad se instalaron dentro de la vida política mexicana.

Se puede observar que, tanto en su conjunto, el concepto global de violencia social, como por separado, los conceptos relacionados con la delincuencia, la inseguridad y el crimen muestran un auge a partir del gobierno del presidente

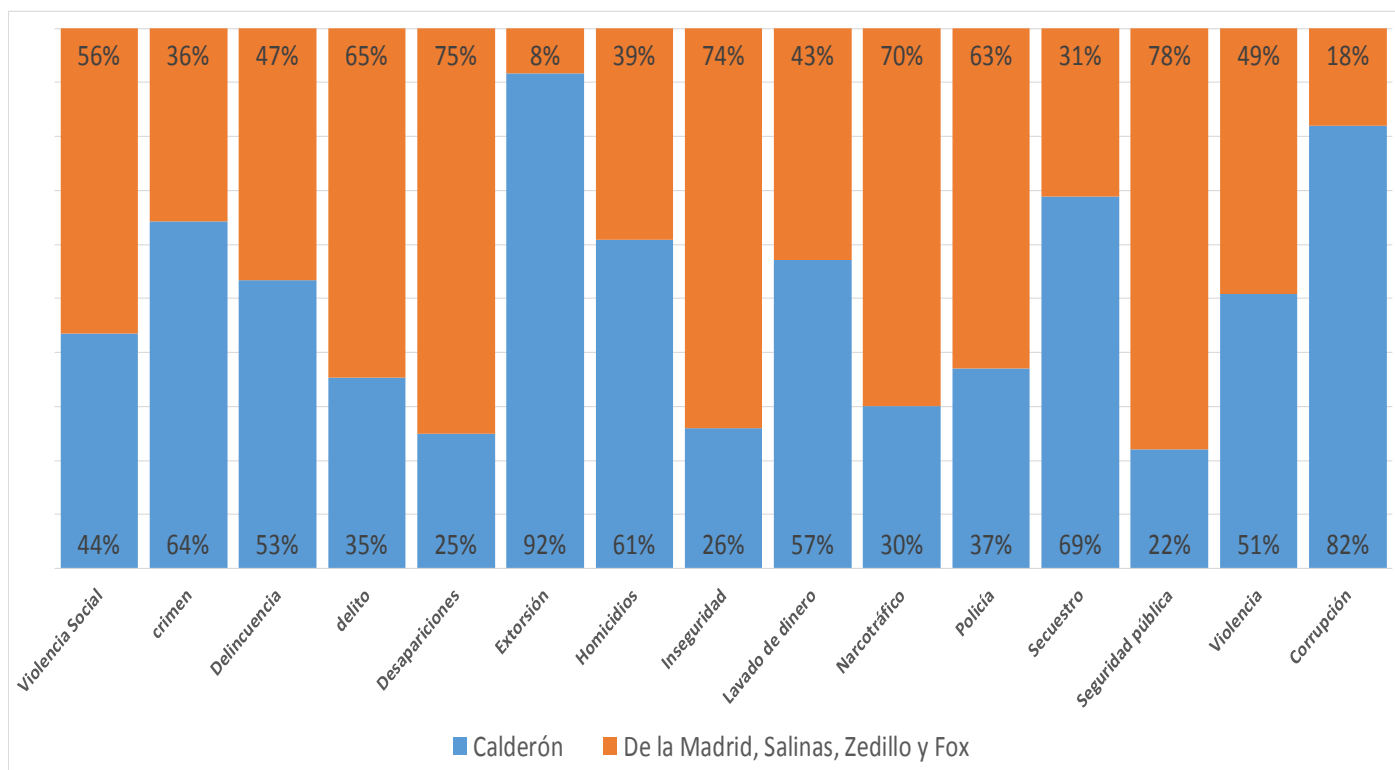
Zedillo (1994-2000) y con ligeras disminuciones en el gobierno del presidente Vicente Fox (2000-2006). Los primeros conceptos en importancia, según el número de veces mencionados, en los cuatro gobiernos, son: *gobierno*, *política* y *desarrollo*, siendo el concepto de *violencia social* el cuarto en importancia en los cuatro gobiernos, destacando los gobiernos de Ernesto Zedillo y Vicente Fox. Por ejemplo, en el gobierno de Zedillo se mencionó en algunas de sus variaciones 305 veces vs. 86 de Carlos Salinas y 81 de Miguel De la Madrid.

Cabe aclarar que el concepto de *violencia social* en cualquiera de sus variaciones, pasó del lugar 12 con Miguel De la Madrid, al lugar 8 con Carlos Salinas. Con Ernesto Zedillo ocupó la segunda posición, solo superado por el concepto de *política*.

Con el presidente Vicente Fox, el concepto de *violencia social* ocupó la tercera posición mientras que con Felipe Calderón ocupó la primera posición.

Los conceptos relacionados con *violencia social* en el periodo de gobierno del presidente Felipe Calderón, vistos desde el discurso registran un aumento importante. La siguiente ilustración muestra el número de veces que se mencionó cada concepto en el discurso presidencial, en porcentajes, contrastando el periodo del presidente Calderón, abajo en las columnas contra los presidentes De la Madrid, Zedillo, Salinas y Fox en su conjunto, en la parte superior de las columnas.

Ilustración 1. Conceptos relacionados con violencia social mencionados en los informes de gobierno de los Presidentes De la Madrid, Zedillo y Fox vs. Los



mencionados en el gobierno del presidente Calderón

Fuente: Elaboración propia, con base a los Informes Presidenciales de 1982 a 2012.

En la ilustración puede verse la gran importancia que adquiere en el discurso todo lo relacionado con la violencia. Considerando sólo ese concepto, de todas las veces que se mencionó en los discursos relacionados con los informes de gobierno, en los 30 años de los cinco presidentes, con Felipe Calderón tuvo un peso relativo del 44%

Considerando sólo el discurso se podría señalar que la violencia y la delincuencia se hicieron presentes en el discurso presidencial a partir del periodo del presidente Ernesto Zedillo, violencia y delincuencia que se dejó crecer hasta que con el presidente Vicente Fox tuvo un recrudecimiento importante.

Cuadro 1. Análisis del discurso en los mensajes a la nación de los informes de gobierno de los presidentes De la Madrid, Salinas, Zedillo, Fox y Calderón

Concepto	De la Madrid	Salinas	Zedillo	Fox	Calderón	Total	Tendencia
Violencia Social	81	86	305	237	548	1257	
Crimen	1	6	33	19	106	165	
Delincuencia	3	6	31	27	77	144	
Delito	6	11	52	30	54	153	
Desapariciones	0	0	0	6	2	8	
Extorsión	0	0	2	0	22	24	
Homicidios	0	0	6	3	14	23	
Inseguridad	1	3	18	35	20	77	
Lavado de dinero	0	0	6	0	8	14	
Narcotráfico	16	33	24	22	41	136	
Policía	34	5	29	27	56	151	
Secuestro	0	5	6	3	31	45	
Seguridad pública	17	4	73	43	39	176	
Violencia	7	15	31	27	83	163	
Abuso de autoridad	0	0	2	0	0	2	
Corrupción	5	6	31	48	408	498	
Crisis	88	21	84	14	93	300	
Derechos humanos	1	34	9	62	20	126	
Desarrollo	358	126	132	200	125	941	
deuda	89	80	27	35	29	260	
Economía	115	95	153	117	194	674	
Educación	169	154	219	133	118	793	
Empleo	117	79	152	67	198	613	
Finanzas	202	144	159	11	45	561	
Gobierno	274	210	463	558	327	1832	
Impunidad	0	12	22	16	14	64	
Inflación	82	54	33	30	12	211	
Justicia	86	146	180	107	118	637	
Marginación	2	2	17	11	18	50	
Petróleo	64	18	31	3	56	172	
Pobreza	1	43	50	120	83	297	
Política	300	215	237	293	269	1314	
Rendición de cuentas	5	0	8	48	16	77	
Transparencia	9	23	31	83	18	164	
Total General	2039	1540	2335	2184	2698	10796	

Fuente: Elaboración propia con base en los informes políticos de los presidentes De la Madrid, Salinas, Zedillo, Fox y Calderón. Nota: los resultados se muestran por cada 100 mil palabras. Así en el gobierno de La Madrid el concepto de gobierno se mencionó 274 veces por cada 100 mil palabras en los informes de gobierno de dicho presidente.

1.3 Impacto

De acuerdo con el Diccionario de Real Academia Española, Impacto, contiene dos definiciones relacionadas con esta palabra, una es impacto y la otra es impactar.

Así, impactar tiene tres acepciones:

- “1. Causar un choque físico.
2. Impresionar, desconcertar a causa de un acontecimiento o noticia.
3. Hacer impacto en alguien o algo. El Proyecto casi impacta en el edificio.”

Mientras que impacto viene del latín tardío *impactus* y tiene cinco acepciones conocidas:

- “1. Choque de un proyectil o de otro objeto contra algo o alguien.
2. Huella o señal que deja un impacto.
3. Efecto de una fuerza aplicada bruscamente.
4. Golpe emocional producido por un acontecimiento o una noticia desconcertante.
5. Efecto producido en la opinión pública por un acontecimiento, una disposición de la autoridad, una noticia, una catástrofe, entre otros.”

Impacto también está definido como aquél “conjunto de posibles efectos sobre el medio ambiente de una modificación del entorno natural, como consecuencia de obras u otras actividades.” Es decir que se encuentra relacionado con cuestiones ambientales.⁶

El término impacto, como expresión del efecto de una acción, se comenzó a utilizar en las investigaciones y otros trabajos sobre el medio ambiente⁷.

Desde el punto de vista social, puede señalarse que cada acción que los seres humanos toman, tiene una consecuencia un impacto. Si se hace ejercicio el efecto puede ser el tener una mejor condición física y más salud; si a temprana edad hay un embarazo no deseado, el efecto puede ser abandono de la escuela y tener que

⁶ Diccionario de la Real Academia Española, 22 de diciembre de 2015.

⁷ Libera Bonilla, Blanca E., *Impacto, impacto social y evaluación del impacto*, ACIMED, Ciudad de la Habana, Vol. 15, n.13, marzo 2007.

buscar trabajo para mantener al bebe. Así, como decía Newton, a cada acción corresponde una reacción, un impacto, una consecuencia.

Ahora bien ¿Cómo unir el elemento social, al concepto de impacto? Todas las personas en conjunto forman una sociedad. Las acciones de las personas no se dan en un vacío, suceden en una sociedad. Siguiendo este razonamiento, las acciones individuales, aparentemente, se dan en esa sociedad y cada acción tiene un impacto, una consecuencia no sólo en las personas que las realizan sino en esa sociedad. Puede ser que algunas veces, esa consecuencia no interfiera de manera importante sobre el comportamiento social en su conjunto, pero otras veces es posible que el acto de una persona o de un grupo de personas cambie, incluso, el ritmo de la historia. Por ejemplo, los postulados de la teoría de Einstein cambiaron la forma de entender el universo.

Por lo tanto, se podría definir al impacto social como el cambio que la sociedad en su conjunto tiene que realizar como consecuencia de las acciones de una persona o de un grupo de personas, incluso el cambio que se da en la sociedad como consecuencia del impacto.

Considerando a los delitos en su conjunto, habrá a veces múltiples delitos que no tengan consecuencias visibles sobre la sociedad en su conjunto. Así, pueden presentarse en un grupo social en donde se den homicidios frecuentes, sin que la sociedad en su conjunto se vea afectada, aunque se de origen a repercusiones visibles en la víctima, el victimario, las familias y los conocidos cercanos. Sin embargo, hay en otros supuestos un solo delito puede cambiar la vida de un pueblo, de una sociedad, de un país o de todos los países en su conjunto.

Por ejemplo, a nivel internacional considérese el homicidio del Archiduque Francisco Fernando⁸, heredero de la corona imperial Austro- Húngara y su esposa, asesinados el 28 de junio de 1914 en Sarajevo. Aunque ya había

⁸ Causas de la Primera Guerra Mundial. Versión electrónica disponible en <http://historiausa.about.com/od/IGM/a/5-Causas-De-La-Primera-Guerra-Mundial.htm> consultada el 12 de diciembre de 2016.

tensiones internacionales previas, este homicidio fue el que prendió la mecha y dio origen a la Primera Guerra Mundial.

En el caso de México se tienen, los homicidios del agente de la *Drug Enforcement Administration* (DEA), Enrique Camarena Salazar en 1985, lo que a la postre tuvo un fuerte impacto sobre la organización del gobierno, y que dio lugar a la desaparición de la Dirección Federal de Seguridad, la cual fue sustituida por el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN).

Este evento, ha sido identificado por numerosos estudios como el principio del fin del control estatal del narcotráfico y sus actores, así como el inicio de la violencia derivada de la delincuencia organizada. Otros eventos delictivos importantes con fuertes consecuencias o un gran impacto, en la vida institucional del país son los homicidios del Cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo, del candidato presidencial del PRI, Luis Donald Colosio y del entonces presidente del mismo partido, José Francisco Ruiz Massieu, ocurridos entre 1993 y 1994.

Existen delitos que de manera inesperada ganan cobertura mediática y se comentan por un amplio sector de la población, convirtiéndose en los delitos de prioridad para su combate por todos los medios. Aunque, con frecuencia se desconoce qué factores influyen para determinar esta situación, considerando la existencia de factores generales, uno de ellos es que la elevada cobertura que se le brinda a ese o esos delitos por parte de los medios, aunque su incidencia sea mínima o casi nula. Por otro lado, delitos muy frecuentes como el de robo a transeúnte o de bicicleta no tendrá nunca gran cobertura mediática, salvo que la víctima sea un personaje reconocido o poderoso, como podría ser el ejemplo del robo de la bicicleta del embajador de Alemania, el cual, por el personaje, se convirtió en un delito extraordinario⁹.

⁹ Al hacer una búsqueda en Google por los términos “roban bicicleta al embajador de Alemania”, se encontraron 187 mil resultados. Versión electrónica disponible en <https://www.google.com.mx/search?q=roban+bicicleta+al+embajador+de+Alemania&oq=roban+bicicleta+al+embajador+de+Alemania&aqs=chrome..69i57.322j0j4&sourceid=chrome&ie=UTF-8> consultado el 13 de diciembre de 2016.

Esto sirve para señalar la importancia del nivel social de la víctima de algún evento delictivo, más que la frecuencia de comisión del delito. Mediáticamente es más importante lo ocurrido a los que tienen gran poder económico, político o social, a lo sucedido a las personas que no son figura pública o entre la población de menores recursos, aunque sea en mayor cantidad y tenga consecuencias más graves en su conjunto, para la vida del país. Basta decir que el secuestro o el homicidio de un político atraen la atención mediática, mientras que la gran cantidad de secuestros exprés o extorsiones sobre los ciudadanos comunes no tiene impacto sobre la atención pública.

La atención que los medios de comunicación otorgan en la cobertura de un evento delictivo propicia que los delitos ocurridos en ese evento y en esa cobertura queden marcados, no sólo ante los ojos de las autoridades, sino en el imaginario colectivo como delito de alto impacto y por lo tanto deba otorgársele atención preferente. Esto, significa destinar recursos financieros, humanos, tecnológicos y materiales extraordinarios para la resolución de dicho delito.

1.4 Tipologías del delito

1.4.1 Ámbito internacional

El concepto de delitos de alto impacto social, toral en el desarrollo de esta investigación, carece de unidad de definición. Su uso por diversas instituciones, internacionales y nacionales, expone una amplia variedad conceptual. Por lo cual, una de las principales tareas de esta investigación es dotar al concepto de una definición operacional que permita un entendimiento claro de la figura y que sirva como fundamento para todo desarrollo posterior.

En esa virtud propondremos una definición que obedezca a elementos, tanto jurídico como sociológico, clara y que responda con solvencia a las críticas suscitadas por este novedoso concepto. Para lograr dicho objetivo, precisamos reconocer que el concepto “delito de alto impacto” no forma parte de descripción típica existente, contenida en alguna codificación penal en nuestro país, es un concepto mediático que ha saltado a la palestra de los estudios de opinión o las mediciones sobre inseguridad y relacionado con una percepción de mayor o

menor inseguridad, así como por el efecto generado en el colectivo por uno de sus elementos fundamentales: la violencia.

En un esfuerzo por ubicar los antecedentes históricos que dan origen a la categorización de los delitos de alto impacto social, es importante considerar la Clasificación Internacional de Delitos con Fines Estadísticos, la cual fue formulada para facilitar la medición y comparabilidad de datos sobre delitos entre países, regiones y el mejor conocimiento de estos fenómenos a nivel global para orientar las políticas y los programas públicos en materia de prevención del delito, combate a la delincuencia, estado de derecho y reforma de justicia penal. La Clasificación Internacional surgió para generar un marco base sobre la estructura del delito y la justicia penal, no a partir de los códigos penales nacionales, sino de acuerdo con acontecimientos y/o comportamientos considerados de forma diferente en los sistemas jurídicos de cada país, pero que podrían ser acordados en un marco internacional con fines estadísticos. Ver cuadro 1.a

Cuadro 2. Antecedentes Internacionales. Categorización de Delitos con Fines de Registro Estadístico¹⁰

<p style="text-align: center;">ANTECEDENTES HISTORICOS INTERNACIONALES</p> <p style="text-align: center;">CATEGORIZACIÓN DE DELITOS CON FINES DE REGISTRO ESTADISTICO</p>

¹⁰ Fuente: elaboración propia con datos del Boletín de Prensa Núm. 118/15, “*el INEGI en las naciones unidas*”, INEGI, Aguascalientes, México, 10 DE MARZO DE 2015. Versión electrónica disponible en http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/especiales/especiales2015_03_3.pdf consultado el 13 de diciembre 2016.

ANO	ORGANISMO	ANTECEDENTE	LINEAMIENTOS
1951	Comisión Social de las Naciones Unidas	Señaló por primera vez la importancia de desarrollar una clasificación uniforme de delitos.	
2009	Conferencia de Estadísticos Europeos	Estableció un grupo de trabajo, dirigido por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (UNECE) para desarrollar el marco general de una clasificación de delitos.	Descripciones de los comportamientos delictivos en lugar de utilizar las definiciones contenidas en los códigos penales.
2012	43ª de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas (UNSC) y la sesión 21 de la Comisión para la Prevención del Delito y Justicia Penal (CCPCJ).	Por primera vez en la historia de la Comisión Estadística de ONU era tratada en sus sesiones plenarias la propuesta de elaborar una clasificación internacional de delitos.	
2015	46 Período de Sesiones de la Comisión de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), celebrado en Nueva York.	Se aprobó la Clasificación Internacional de Delitos con Fines Estadísticos (ICCS-por sus siglas en inglés).	Descripción de comportamientos por: su impacto en las víctimas, la forma en que se han perpetrado, el motivo del agresor y la gravedad de la infracción.

Los ejercicios realizados en el ámbito internacional durante más de 6 décadas de trabajos se culminaron en 2015 con la Clasificación Internacional de Delitos con Fines Estadísticos (ICCS), misma que tiene base en la Norma Técnica para la Clasificación Nacional de Delitos del Fuero Común para Fines Estadísticos, esfuerzo integrado por México y puesto en práctica por el INEGI en 2011. La Clasificación Internacional de Delitos con fines Estadísticos (*International Classification*, ICCS) proporciona un marco común para la clasificación de datos

precedentes de registros administrativos a nivel internacional, pero no define un catálogo de delitos de alto impacto social.

1.4.2 Tipología jurídica y social en el ámbito nacional

Una de las primeras aproximaciones a una clasificación de los delitos denominados de “alto impacto” parte de la clasificación establecida en los códigos penales, tanto federal, como del Estado de México y de la Ciudad de México, entre los denominados delitos graves y delitos no graves.

Para delimitar el concepto de delito, partiremos de las definiciones establecidas en los referidos códigos penales.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo Art. 7° del Código Penal Federal, se define al delito como:

“El acto u omisión que sancionan las leyes penales.”

En ese mismo tenor el artículo 4° del Código Penal del Distrito Federal dispone:

“...para que la acción o la omisión sean consideradas delictivas o un delito, se requiere que lesionen o pongan en peligro, sin causa justa, al bien jurídico tutelado por la ley penal.”

Por su parte el Código Penal del Estado de México, en su artículo 6° dispone que:

“El delito es la conducta típica, antijurídica, culpable y punible.”¹¹

De las anteriores definiciones legales, podemos concluir que el delito es una acción u omisión, típica, antijurídica, culpable y punible que lesiona o pone en peligro, sin causa justa, al bien jurídico tutelado por la ley penal.

Una vez definido de manera concreta el delito desde el punto de vista jurídico, en el contexto de nuestra investigación, es menester el apuntar hacia otro elemento sustancial de los que habremos de denominar delitos de alto impacto social, el elemento al que no referimos es el elemento de la violencia.

¹¹ Sin desconocer las doctrinas penales ni las teorías del delito, este es el concepto que estimamos más idóneo para esta investigación.

Para entrar al análisis de este elemento, partimos de una clasificación usual en las codificaciones y la doctrina del derecho penal, nos referimos a la distinción entre delitos graves y delitos no graves. En ese mérito podemos preguntar ¿Qué hace que un delito sea considerado grave en comparación con otro?

La gravedad de un delito está determinada sustancialmente por el impacto que la comisión de la conducta tiene en los bienes jurídicamente tutelados, mediante la concurrencia de elementos en el tipo penal que determinen la consideración de gravedad en un delito, la concurrencia de la gravedad conlleva una mayor penalidad, por lo tanto a mayor afectación o importancia del bien jurídicamente tutelado en el tipo penal en la comisión de un delito mayor gravedad representará y la penalidad será mayor, además de existir otras consecuencias de índole procesal y penitenciario.

En otros términos, la denominación de gravedad en un delito, trae aparejada la violencia en su comisión. La violencia podemos definirla, recurriendo al Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua como:

“(Del lat. Violentia):

1. f. Cualidad de violento.
2. f. Acción y efecto de violentar o violentarse.
3. f. Acción violenta o contra el natural modo de proceder.
4. f. Acción de violar a una mujer.

Entendiendo por violento:

(Del lat. violentus).

1. adj. Que está fuera de su natural estado, situación o modo.
2. adj. Que obra con ímpetu y fuerza.
3. adj. Que se hace bruscamente, con ímpetu e intensidad extraordinarias.
4. adj. Que se hace contra el gusto de uno mismo, por ciertos respetos y consideraciones.

5. adj. Se dice del genio arrebatado e impetuoso y que se deja llevar fácilmente de la ira.
6. adj. Dicho del sentido o interpretación que se da a lo dicho o escrito: Falso, torcido, fuera de lo natural.
7. adj. Que se ejecuta contra el modo regular o fuera de razón y justicia.
8. adj. Se dice de la situación embarazosa en que se halla alguien.”

El Código Penal Federal, al utilizar la palabra violencia, sólo la distingue entre dos tipos, violencia física y moral. Pues en la descripción típica del delito de robo, artículo 373, se lee:

“Art. 373 Violencia física y moral en el robo La violencia a las personas se distingue en física y moral. Se entiende por violencia física en el robo: la fuerza material que para cometerlo se hace a una persona. Hay violencia moral: cuando el ladrón amaga o amenaza.”

Por su parte el Código Penal para el Distrito Federal, abunda en la categorización de la violencia en la comisión de un delito, conforme lo dispone el artículo 201 del citado cuerpo normativo:

“Art. 201 Para los efectos del presente capítulo se entiende por:

I. Violencia física: A todo acto doloso en el que se utilice alguna parte del cuerpo, algún objeto, arma o sustancia para sujetar, inmovilizar o causar daño a la integridad física del otro;

II. Violencia psicoemocional: A toda acción u omisión que puede consistir en prohibiciones, coacciones, condicionamientos, intimidaciones, insultos, amenazas, celotipia, desdén, indiferencia, descuido reiterado, chantaje, humillaciones, comparaciones destructivas, abandono o actitudes devaluatorias, entre otras, que provoquen en quien las recibe alteración autocognitiva y autovalorativa que integran su autoestima o alteraciones en alguna esfera o área de la estructura psíquica de la persona;

III. Violencia Patrimonial: A todo acto u omisión que ocasiona daño ya sea de manera directa o indirecta, a los bienes muebles o inmuebles, en menoscabo de

su patrimonio; también puede consistir en la perturbación a la posesión, a la propiedad, la sustracción, destrucción, menoscabo, desaparición, ocultamiento o retención de objetos, documentos personales, bienes o valores, derechos patrimoniales o recursos económicos;

IV. Violencia Sexual: A toda acción u omisión que amenaza, pone en riesgo o lesiona la libertad, seguridad, integridad y desarrollo psicosexual de cualquier persona;

V. Violencia Económica: A toda acción u omisión que afecta la economía del sujeto pasivo, a través de limitaciones encaminadas a controlar el ingreso de sus percepciones económicas y puede consistir en la restricción o limitación de los recursos económicos, y

VI. Violencia contra los derechos reproductivos: A toda acción u omisión que limite o vulnere el derecho de las mujeres a decidir libre y voluntariamente sobre su función reproductiva, en relación con el número y espaciamiento de los hijos, acceso a métodos anticonceptivos de su elección, acceso a una maternidad elegida y segura, así como el acceso a servicios de aborto seguro en el marco previsto en los ordenamientos relativos para la interrupción legal del embarazo, a servicios de atención prenatal, así como a servicios obstétricos de emergencia.

Independientemente de que se esté de acuerdo o no de que el Estado es el que tiene la potestad para establecer los comportamientos, acciones u omisiones que pueden ser considerados como delitos, éste, al fijar dichos comportamientos en las leyes y códigos penales, los tipifica; es decir, los tiene que describir con la máxima precisión posible.

El INEGI recopila y publica información de estadísticas judiciales desde 1926 y a lo largo del tiempo dicha información ha sufrido transformaciones y cambios. En 1990, se contaba con un catálogo que incluía 22 bienes jurídicos tutelados, desagregados en 25 grupos y 118 delitos.¹² Este catálogo de delitos se utilizó hasta 1996, cuando se realizó el Catálogo Único de Delitos, actualizado en 1998 para incluir el delito de violencia intrafamiliar.

¹² INEGI, *Clasificación estadística de delitos 2012*, México, INEGI, 2013.

En 2006, se toma la decisión de hacer una revisión y la *Clasificación Mexicana de Delitos* se emite en 2008. En 2010 se toma la decisión de cambiar la denominación a *Clasificación Estadística de Delitos* (CED) ya que dicho catálogo se constituye en un instrumento para la generación de información estadística.¹³

Según el INEGI:

“Con ello se hizo una delimitación entre la función que tiene por ley el Instituto, como encargado de coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica y, en particular, en la generación de estadísticas en materia penal como parte de la información de interés nacional. Adicionalmente, el Poder Legislativo que tiene la facultad exclusiva de expedir leyes, incluidas la de la materia penal, facultad que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya sea en el fuero común o federal”¹⁴

Según el INEGI:¹⁵

“Así, por la necesidad de tener un mapa real y actualizado del fenómeno delictivo del país, se decidió la creación de una nueva clasificación, determinación surgida también de la falta de homogeneidad entre los códigos penales existentes en la República Mexicana, así como de rigor metodológico. Algunas de esas situaciones son las siguientes:

- a) Aunque los códigos penales adoptan una clasificación de delitos, ésta no es homogénea en todos los ordenamientos penales, pues mientras unos clasifican un delito bajo un grupo, otros lo hacen bajo otro.
- b) Sólo algunos códigos penales, aproximadamente unos 10 en total, especifican, como sus niveles más generales, los delitos contra el individuo, la sociedad y el Estado. El resto no toman en cuenta estos niveles.
- c) El proceso de incorporación de nuevos delitos en los códigos penales no corresponde a un principio de clasificación exacta, pues los delitos son ubicados en el espacio donde alguno de ellos se encuentra derogado. No son agrupados manteniendo o cuidando la homogeneidad interna de cada grupo.”

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Ibidem*, pág. 8.

¹⁵ *Ibidem*, pág. 5.

Después de hacer una revisión exhaustiva de los Códigos Penales, tanto Federales, como Estatales, así como de diversas leyes que contienen comportamientos penalizados se llegó en el año 2012, a la Clasificación Estadística de Delitos en donde se establecen tres grupos principales de delitos a saber:¹⁶

- a) Delitos contra las personas,
- b) delitos contra la sociedad, y,
- c) delitos contra el Estado.

Tal clasificación dio lugar a 31 subgrupos para cada uno de los bienes jurídicos tutelados. Al interior de cada uno de estos subgrupos se establecieron grupos unitarios:

“conformados a partir de los delitos que en la descripción del tipo penal establecen algunos elementos en común: alguna característica específica de la víctima (menor de edad, incapacidad física o mental) alguna particularidad del victimario (servidor público, integrante del sistema financiero mexicano) alguna relación específica entre víctima y victimario (pariente o no pariente) el objeto material o jurídicos sobre el que recae el acto (falsificación de moneda, falsificación de títulos de crédito);el resultado que produce la conducta delictiva (privación de la vida, lesión física o psíquica) entre otros elementos. La clasificación contiene 97 grupos unitarios”.¹⁷

Esto dio lugar, a su vez, a las clases de delito. Según este estudio:

Existen en total 196 clases de delitos:¹⁸

Para su agrupación, se conformaron “clases de delitos”, en los que se buscó conjuntar las diferentes figuras típicas que, aun teniendo un nombre y narración que difiere de un código penal a otro, se refieren a la misma conducta humana y resultado, integrando a su vez las diferentes circunstancias de tiempo, lugar y

¹⁶ Toda esta discusión está basada en el libro del INEGI, *Clasificación Estadística de Delito 2012*, México, Publicado en el año 2013.

¹⁷ INEGI, op. cit., pág. 9

¹⁸ INEGI, op. Cit., págs. 10 - 11

modo de un mismo delito que, a su vez, se encuentran tipificadas, así como las circunstancias calificativas, agravantes o atenuantes que de igual manera se presentan.

La clasificación final contiene 844 delitos. Se entiende por delito la “Calificación jurídica de una conducta, de acción u omisión, dolosa o culpable, determinada típicamente y castigada como tal por la ley penal”.

En este nivel están los delitos particularmente considerados, tomados de todos los ordenamientos penales existentes y aplicables en el territorio nacional, y a que cada uno de ellos contiene elementos específicos para su configuración.

Así, este nivel está compuesto de los siguientes elementos:

1. Los delitos propiamente dichos, con el nombre establecido por cada uno de los códigos penales, leyes estatales y leyes federales.
2. Delitos que tratan de una misma conducta, pero que los legisladores de una entidad federativa deciden darle un nombre y, los de otra, uno distinto.

1.5 La seguridad pública como parte de la seguridad humana

Resulta novedoso abordar el tópico de la seguridad humana y más novedoso es incrustar este tema en la generación de políticas públicas. Es pertinente reconocer que el Estado es un factor principal para conocer las implicaciones de este concepto para el diseño de sus programas de acción. Es crucial, al momento de diseñar políticas públicas en materia de seguridad tomar como punto de referencia a la persona y no al gobierno, así mismo generar paz y no estar enraizado en el conflicto. Tales cambios implican tomar una nueva identidad en materia de seguridad.

En principio, es pertinente mencionar que el concepto de seguridad humana no es del todo entendido por los gobiernos latinoamericanos e incluso por los órganos regionales de América Latina y el Caribe. La consecuencia es que todas las

políticas públicas en materia de seguridad se focalizan en aspectos reactivos y preventivos frente a la comisión de delitos, pero no buscan los umbrales de peligro que impiden vivir a las personas libres de miedo. Pues, las condiciones generadoras de miedo, provienen de los delincuentes, pero se agudizan por las consecuencias nefastas de poner a los militares en las calles, así como de las pocas posibilidades que el Estado brinda para el desarrollo del individuo dentro de una comunidad (falta de servicios de salud, desempleo etc.). Así mismo, las políticas públicas en materia de seguridad se centran en el conflicto y no en la generación de paz.

No obstante, algunas instituciones en México han realizado estudios, en relación con la seguridad humana, siguiendo los postulados de la ONU. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en el año 2008¹⁹ presentó un informe y entendió que la seguridad humana es la protección contra los riesgos, amenazas y cambios repentinos que afectan las condiciones diarias y la calidad de vida de las personas.

La seguridad humana surge como efecto del desenfrenado proceso de globalización y nuevas amenazas en relación con las nuevas y viejas guerras, tiene como objeto principal dotar de un nuevo enfoque sobre la concepción única y exclusiva de la seguridad del Estado para centrarse en la vida y la dignidad humana.²⁰ Después de la guerra fría, surgen otro tipo de conflictos que la doctrina cataloga como nuevas guerras y se refieren a los conflictos internos que rebasan los efectos negativos de los conflictos interestatales. Así lo pone en evidencia el informe sobre Desarrollo Humano 2013:

“Los conflictos posteriores a la Guerra Fría se han cobrado más de 5 millones de víctimas, 95% de las cuales eran civiles”

¹⁹ Actualmente nombrada Ciudad de México.

²⁰ Ariza, Natalia, *La aplicabilidad del concepto de seguridad humana en América Latina y el Caribe: el desarrollo humano como fuente de seguridad*, Oasis, número 15, p. 39.

En este escenario desde el *Informe sobre Desarrollo Humano 1994* se sostiene que el concepto de seguridad debe cambiar de la idea de protección armamentista de las fronteras nacionales hacia la idea de reducción de la inseguridad cotidiana de las personas (o de la inseguridad humana). Así, la seguridad se concibe como una búsqueda universal por liberarnos de la necesidad y el miedo. De tal suerte, la seguridad humana surge como *conditio* para contar con paz, pero para tal cometido es pertinente girar la visión de evitar y abatir conflictos para ubicar la implementación de políticas en generadoras de cultura de paz y bienestar.

En el informe referido del año 1994, la Organización de Naciones Unidas generó siete áreas en las cuales se detectó un peligro para la seguridad de un individuo y que pueden generarle miedo miseria:

UMBRALES DE PELIGRO	INDICADOR
1. Seguridad económica	Ingreso básico asegurado
2. Seguridad Alimentaria	Acceso físico y económico a los alimentos que se compran.
3. Seguridad en materia de salud	Acceso amplio y garantizado a un servicio de salud
4. Seguridad ambiental	Acceso a un medio ambiente físico saludable y servicios de saneamiento.
5. Seguridad personal	Garantía de la integridad física.
6. Seguridad de la comunidad	Garantía de libertad política, ideológica, cultural, generacional o étnica.
7. Seguridad política	Garantía de los derechos humanos y fundamentales dentro de un Estado democrático.

Con estas siete categorías se detectaron los focos rojos que deben ser atendidos a nivel global; no obstante, cada país debe diagnosticar el cuadro de peligros para su región, pues de acuerdo con el Manual del Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana (UNTFHS) hay cinco principios que orientan el enfoque de la seguridad humana:

- Centrada en las personas

- Multisectorial
- Integral
- Contextualizada
- Preventiva.²¹

Como un primer cometido, es importante ligar la seguridad pública y la seguridad humana. De acuerdo con el enfoque propuesto, la primera es sólo una parte de la segunda, pues la seguridad humana implica detectar aquellas zonas y condiciones de peligro para vivir con miedo, las cuáles no siempre provienen de un delincuente. Conlleva detectar aquellos umbrales de peligro e implementar políticas eficaces para contrarrestarlos. De ahí, que se fomente una seguridad alimentaria, económica, ambiental, entre otras.

Además, la seguridad humana busca contrarrestar los potenciales peligros para grupos vulnerables, quiénes por sus escasas posibilidades y condiciones de desarrollo son grupos que deben ser protegidos por el Estado e incluso son personas que pueden ser utilizadas para realizar conductas delictivas (menores de edad, mujeres).

²¹ Para un estudio pormenorizado sobre la seguridad humana en el contexto mexicano véase Uribe Arzate, Enrique y Flores Martínez, Alejandra, *Justicia Penal y seguridad pública un enfoque desde la seguridad humana*, CONACYT, Novum, México, 2014, Uribe Arzate, Enrique y Flores Martínez, Alejandra, *La naturaleza dual de la seguridad pública en México, La naturaleza constitucional dual de la seguridad pública*, Revista In Jure Anáhuac Mayab, número 3, 2014.

Si bien, se quiere partir de hacer la distinción entre seguridad humana y seguridad pública, también se busca focalizar esta última como parte de la primera. De tal



forma, que la seguridad pública como parte de la seguridad humana no debe centrarse en prevenir y erradicar conductas delictivas, sino acaso y con más importancia en la protección y desarrollo de las personas, en no generar ambientes más hostiles de lo que se pretende minimizar. En este tenor, la seguridad pública y las estrategias policíacas resultan modificadas:

Por lo tanto, las estrategias policíacas y militares deben guiarse por ciertos principios:

- De distinción
- De prohibición de males innecesarios

- De proporcionalidad
- De precaución.²²

1.6 Sobre la prevención del delito y el consenso internacional

Como parte de esta investigación es importante referirnos a los Congresos de la prevención del delito organizados por las Naciones Unidas.²³ Los congresos quinquenales han repercutido en las políticas de justicia penal, así como en los procedimientos nacionales y las prácticas profesionales en todo el mundo. En la actualidad los congresos tienen una importancia decisiva, dado que la globalización de muchos problemas contemporáneos, incluida la delincuencia, ha transformado en prioridad urgente la colaboración internacional. Los esfuerzos de las Naciones Unidas por establecer directrices internacionales en materia de justicia penal no carecen de precedentes.

En 1872, la Comisión Internacional de Cárceles — que más tarde pasaría a denominarse Comisión Internacional Penal y Penitenciaria — se creó durante una conferencia internacional para formular recomendaciones sobre reforma penitenciaria. La Comisión Internacional Penal y Penitenciaria se afilió a la Sociedad de las Naciones y siguió celebrando conferencias sobre lucha contra la delincuencia cada cinco años. Con la disolución de la Comisión Internacional Penal y Penitenciaria después de la Segunda Guerra Mundial, sus funciones se transfirieron en 1950 a las Naciones Unidas, incluida la práctica de celebrar conferencias internacionales sobre cuestiones relacionadas con la lucha contra la delincuencia a intervalos de cinco años. En consecuencia, el primer Congreso de las Naciones Unidas se celebró en Ginebra en 1955.

Cincuenta y cinco años después, esta tradición sigue vigente con la celebración del 12º Congreso de las Naciones Unidas en Salvador (Brasil), acogido por el

²² Consúltese a Flores Martínez, Alejandra, *Políticas públicas en materia de seguridad humana, a partir de los elementos fundantes y nuevos paradigmas para el Estado constitucional mexicano*, en *Políticas públicas en Seguridad Humana*, Trotta, Madrid, 2015.

²³ Versión electrónica disponible en http://www.un.org/es/events/crimecongress2010/pdf/55years_ebook_es.pdf consultada el 13 de diciembre de 2016.

Gobierno del Brasil. El tema del 12º Congreso es “Estrategias amplias ante problemas globales: los sistemas de prevención del delito y justicia penal y su desarrollo en un mundo en evolución”.

Año	Congreso	Principal aportación:
1955	Primero	Se aprobaron las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos.
1960	Segundo	Se recomendaron servicios especiales de policía para la justicia de menores.
1965	Tercer	Se analizó la relación entre la delincuencia y la evolución social.
1970	Cuarto	se exhortó a que se mejorara la planificación de la prevención del delito para el desarrollo económico y social.
1975	Quinto	Se aprobó la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.
1980	Sexto	En el marco del tema “La prevención del delito y la calidad de la vida, se reconoció que la prevención del delito debía basarse en las circunstancias sociales, culturales, políticas y económicas de los países.
1985	Séptimo	Se aprobó el Plan de Acción de Milán y varias reglas y normas nuevas de las Naciones Unidas, en el marco del tema “Prevención del delito para la libertad, la justicia, la paz y el desarrollo.
1990	Octavo	Se recomendó la adopción de medidas contra la delincuencia organizada y el terrorismo, en el marco del tema “La cooperación internacional en materia de prevención del delito y justicia penal en el siglo XXI”.
1995	Noveno	Se centraron en la cooperación internacional y en la asistencia técnica de carácter práctico para fortalecer el estado de derecho, en el marco del tema “Menos crimen, más justicia: seguridad para todos”.
2000	Décimo	Se aprobó la Declaración de Viena en la que los Estados Miembros se comprometieron fortalecer la cooperación internacional en la lucha contra la delincuencia transnacional y la reforma penal.
2005	Décimo primero	Se aprobó la Declaración de Bangkok, documento político crucial en el que se establecen los fundamentos de la coordinación y cooperación internacionales con miras a prevenir y combatir la delincuencia y se

		imparten directrices para fortalecer esa coordinación y cooperación.
--	--	--

1.7 Delitos de alto impacto

Como se demostrará en este trabajo de todas las definiciones o menciones al delito de alto impacto, no se ha logrado establecer un concepto unívoco y preciso. Su uso por diversas instituciones nacionales expone una amplia variedad conceptual. Es por ello que una de las principales tareas será dotar al concepto de una definición operacional, que permita un entendimiento claro de la figura y sirva como fundamento para el desarrollo posterior.

El concepto *delitos de alto impacto* aunque no tiene una descripción típica existente contenida en alguna codificación penal de nuestro país, si aparece mencionado en algunos acuerdos y regulaciones en los diarios oficiales,²⁴ pero sin que se brinde una definición precisa. Es un concepto que ha saltado a la palestra de los estudios de opinión de las mediciones sobre inseguridad, y que está relacionado con una percepción de inseguridad, así como por el efecto que genera en el colectivo, uno de sus elementos fundamentales: la violencia.

El concepto aparece mencionado por primera vez en el Diario Oficial de la Federación del día 29 de enero del año 2009, en el “Acuerdo 33/99 por el que se aprueban los criterios de asignación, fórmula de distribución y monto de los recursos por destinatario y concepto del gasto, del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal” del Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP).

En dicho acuerdo se establece un modelo cuantitativo que oriente la distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal (FASP). Este modelo establece 4 cuatro criterios para la asignación de dicho fondo, a saber:

²⁴ Todos los diarios oficiales donde se menciona dicho concepto pueden verse en el Anexo 4. Diarios Oficiales, *Concepto de alto impacto*.

- I) Número de habitantes de los Estados y del Distrito Federal,
- II) Índice delictivo,
- III) Avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública, y
- IV) Proyectos convenidos.

Al criterio II. *Índice delictivo* se le asigna el 10% del total de los recursos en donde se incluyen las variables **Delitos de alto impacto social**, tasa delictiva sobre indicadores demográficos, crimen organizado y seguridad en carreteras.

En particular, se señala que los robos, lesiones, homicidios y armas prohibidas son **delitos de alto impacto social**.

En ninguna parte se define con precisión que significan “delitos de alto impacto social” y en el Programa Nacional de Seguridad Pública publicado en el DOF del 23/03/2009, el concepto aparece mencionado muy superficialmente y además de difícil interpretación.

Para el **combate de los delitos de alto impacto** (énfasis añadido) en estados y municipios, se han reforzado las acciones conjuntas emprendidas con las secretarías de la Defensa Nacional (SEDENA) y de Marina (SEMAR), así como con la Procuraduría General de la República (PGR), la Administración General de Aduanas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y autoridades de seguridad pública y procuración de justicia locales; entre otras.²⁵

Con ello se pretende que sean instituciones federales las que, conjuntamente con autoridades de seguridad pública y procuración de justicia locales, combatan a los delitos de alto impacto. Sin embargo, sólo el delito federal, cómo ya se señaló antes, se contempló como delito de alto impacto en el ya citado acuerdo 33/99 de la Conferencia Nacional de Seguridad Pública (CNSP).

Posteriormente el 23/10/2009 al publicarse los Estatutos de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia (CNPJ), al Comité Técnico de Fomento a la

²⁵ Diario Oficial de la Federación, *Programa Nacional de Seguridad Pública 2008 – 2012*, Versión electrónica disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5084548&fecha=23/03/2009 consultada el 13 de diciembre de 2016.

Participación Ciudadana, entre otras funciones en el Artículo 61, fracción V, le asignan la de “Generar campañas de prevención de **delitos de alto impacto** (énfasis añadido) y difusión de logros conjuntos entre los integrantes de la Conferencia, de manera regional y nacional, a fin de cambiar la percepción del ciudadano, abrir espacios de participación social y rescatar la confianza de la ciudadanía”.²⁶

Una mención importante para el tema que nos ocupa se da en el *Reglamento de la Ley de la Policía Federal*, donde se crea la Dirección General de Investigación de Delitos de Alto Impacto (DGIDAI), cuya función principal es la de: “Prevenir e investigar, en el ámbito de su competencia, los delitos que por sus efectos, trascendencia y elevada incidencia afecten gravemente la seguridad pública”.²⁷

En esta sección se adelantan algunos elementos de la definición de delitos de alto impacto que se adoptan en esta investigación, como aquellos que *afectan gravemente la seguridad pública, ya sea por sus efectos, su trascendencia o su elevada incidencia*, cabe señalar que en esta amplia definición pueden entrar todos los delitos, de ahí que no resuelva del todo problema de contar con una definición más precisa, del delito de alto impacto.

La Ley de Policía Federal atribuye a la *Dirección General de Especialidades* (DGEs) la función de “Realizar las labores científicas especializadas, bajo la conducción y mando del Ministerio Público, en delitos de alto impacto y los cometidos contra instituciones federales” (Art. 73, fracción VI). Asimismo, las fracciones XI, XIII y XIV, asignan las obligaciones de.²⁸

²⁶ Diario Oficial de la Federación, *Estatutos de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia 2009*, Versión electrónica disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n238.pdf> consultada el 13 de diciembre de 2016.

²⁷ Diario Oficial de la Federación, *Dirección General de Investigación de Delitos de Alto Impacto*, del 6 de julio de 2012, segunda sección, pág. 127.

²⁸ Reglamento de la Ley de Policía Federal, artículo 73, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de mayo de 2010.

XI. Garantizar el cumplimiento de la normatividad vigente en materia de investigación, calidad y seguridad de **delitos de alto impacto**;

XIII. Implementar, conforme a las disposiciones aplicables, un sistema emergente de atención médica y psicológica a víctimas de **delitos de alto impacto**;

XIV. Realizar análisis técnicos y científicos especializados, bajo la conducción y mando del Ministerio Público y conforme a las disposiciones aplicables, sobre objetos relacionados con la comisión de **delitos de alto impacto** (énfasis añadido)

Así la Dirección General de Investigación de Delitos de Alto Impacto (DGIDA), previene e investiga, mientras que la DGE: desarrolla los análisis técnicos y científicos y administra un sistema de atención médica y psicológica para las víctimas de estos delitos de alto impacto.

Posteriormente en los Acuerdos aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública en su Trigésima Primera Sesión publicados en DOF: 18/11/2011, se señala que son cinco los delitos de alto impacto: homicidio doloso, secuestro, extorsión, robo y trata de personas. Cabe señalar que dicha asignación no se hace de forma expresa, sino que se infiere del análisis del documento. Aunque se establecen los criterios para la disminución de incidencia delictiva en delitos de alto impacto, en dicha sesión, en realidad más que criterios establecidos, que faciliten su categorización, se dejan hasta la sesión siguiente la presentación de propuestas de acciones y metas, o se habla de algún criterio que se desarrollará en un futuro. Los criterios son del tipo de: “se desarrollarán” y “se definirán acciones”, sin mencionar de cuáles se trata, y establecer un cronograma preciso de acciones de emprender en un futuro.

En Julio 6 de 2012, se publica el *Manual de Organización de la Policía Federal* donde se plasma nuevamente la Dirección General de Investigación de Delitos de Alto Impacto y se le señalan, entre otras funciones, la de establecer estrategias que coadyuven en la prevención e investigación de los delitos de tráfico de armas, terrorismo, así como tráfico y trata de personas.

Año y medio después, en diciembre de 2014, el Programa Nacional de Procuración de Justicia (PNPJ) 2013-2018 señala que:

“Otro problema que se identifica como una segunda causa de impunidad es la forma en que se ha priorizado en el tema de sanciones por delito de alto impacto y por los delitos menores. Como lo señala el INEGI, en sus indicadores de sanciones por delitos graves y por delitos menores, el país no muestra una política criminológica focalizada y proporcional, pues no se advierte un uso racional y prudente de los recursos. Sería deseable que una proporción relativamente alta de los recursos del sistema se dedicara a perseguir, procesar y sancionar con prisión los delitos de alto impacto. Sin embargo, en México el 60 por ciento de las sanciones se asocian con delitos menores, y sólo el 12 por ciento de las mismas se vincula con los delitos graves como el homicidio, violación y robo violento. En este programa se incluye la violencia contra las mujeres como delito de alto impacto (PNPJ).”²⁹

Pareciese que en el PNPJ se equiparan los delitos de alto impacto a los delitos graves, como el homicidio, violación y robo violento. En ese programa se plantean diversos objetivos y líneas de acción que tienen que ver con la atención prioritaria de los delitos de alto impacto, la generación de políticas públicas orientadas a la investigación y persecución de ese tipo de delitos; así como garantizar la aplicación de protocolos de investigación en delitos de alto impacto.

También en el Programa Nacional de Seguridad Pública (PNSP) 2014-2018³⁰ considera que los delitos de alto impacto son: homicidio doloso, secuestro y extorsión, pero también coloca a los delitos contra los migrantes, pornografía infantil y trata de personas, en dicha categoría. El programa se propone;

²⁹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de diciembre de 2013, Versión electrónica disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326462&fecha=16/12/2013 consultada el 14 de diciembre de 2016.

³⁰ Diario Oficial de la Federación, *Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018*, publicado el 30 de abril de 2014. Versión electrónica disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343081&fecha=30/04/2014 consultada el 14 de diciembre de 2016.

“...atender en forma prioritaria los delitos de alto impacto: homicidio doloso, secuestro, extorsión, trata de personas y robo con violencia; así como a los homicidios de odio y feminicidio.”³¹

En el PNSP también se propone:

“...mejorar la vigilancia en carreteras y puntos específicos para prevenir la comisión de delitos de alto impacto”, así como “dar prioridad a la disminución de delitos de alto impacto social por su grado de violencia”.

Dentro de las estrategias y acciones para lograr esto, se propone:

“focalizar acciones de las instituciones de seguridad pública a la desarticulación de grupos delictivos con altos niveles de violencia; fortalecer la presencia de las instituciones de seguridad pública en los municipios, zonas metropolitanas y carreteras con mayores índices delictivos, desarticular las estructuras logísticas y operativas de la delincuencia organizada y debilitar las estructuras financieras de la delincuencia organizada”³²

El Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, aumenta el catálogo de delitos de alto impacto, sumando a éstos, la explotación sexual, comercial y el trabajo forzado, denominado como trata de personas.³³

A su vez, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP) en su artículo 29, fracción. IX asigna a la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública, entre otras funciones, la de “Desarrollar las especialidades policiales de alto desempeño para hacer frente a los delitos de impacto nacional e internacional.”³⁴

³¹ Ídem.

³² Ibídem.

³³ Ibídem.

³⁴ Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, artículo 29, fracción IX.

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 17 de mayo de 2013 la primera meta es la de “Un México en Paz”, en donde se menciona que:

“La prioridad, en términos de seguridad pública, será abatir los delitos que más afectan a la ciudadanía mediante la prevención del delito y la transformación institucional de las fuerzas de seguridad.”³⁵

En el mismo plan, en el diagnóstico que se realiza sobre la seguridad pública se reconoce que:

“... en los últimos lustros se registró un inusitado crecimiento en el número de delitos de alto impacto. Se hizo cotidiano conocer de situaciones de secuestro, extorsión y robos con violencia”³⁶; no obstante “... la violencia que se ha presentado en el país en los últimos años no es generalizada y se encuentra claramente ubicada en ciertas regiones. Esto permite focalizar el combate a los delitos de alto impacto y diseñar estrategias de seguridad pública diversificadas, acordes con la realidad de cada región.”³⁷

De acuerdo con el PND, el objetivo de “Un México en Paz”, entre otras cosas :

“... busca mejorar las condiciones de seguridad pública en el país para que los mexicanos transiten con seguridad, sin temor, ejerciendo sus derechos y garantías en un marco de libertades. **Las acciones en este ámbito estarán enfocadas a combatir los delitos que más afectan a la población.**” (Énfasis añadido)

Dejando una vez más al concepto de “delitos de alto impacto” sin ofrecer una definición clara de este tipo de delitos.

Al respecto, el 30 enero de 2015, se publican las **Reglas para el otorgamiento de subsidios a los municipios y, en su caso, a los estados, cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal para la seguridad pública en sus demarcaciones territoriales** en donde se requiere una definición clara del

³⁵ Gobierno de la República, *Plan de desarrollo 2013-2018, México*, 2013, Pág. 21

³⁶ ibídem pág. 32

³⁷ ibídem pág. 33

concepto de delitos de alto impacto. Aun cuando hasta el 28 de diciembre 2015, se seguía considerando a este concepto en los **criterios de distribución, fórmulas y variables para la asignación de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP) del ejercicio fiscal 2016 y el resultado de su aplicación.**³⁸

En el apartado “Fórmulas y Variables del Criterio de Combate a la Delincuencia”, señala el resultado de la aplicación de “fórmulas y variables”, por un lado, la incidencia de la tasa de delitos de alto impacto, y el otro, la disminución de la tasa de delitos de alto impacto. En esta investigación se señala que los delitos de alto impacto son los homicidios dolosos, secuestros, extorsiones y robos denunciados ante el fuero común.³⁹

A nivel local, la legislación en Oaxaca contempla en el Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Oaxaca, una fiscalía especializada para la atención de delitos de alto impacto, donde se le faculta a conocer sobre los delitos de homicidio, robo de vehículos, secuestro, extorsión, asociación delictuosa, delitos contra la salud, en su modalidad de narcomenudeo, operaciones con recursos de procedencia ilícita, trata de personas, desaparición forzada de personas y demás delitos que se consideren de alto impacto que determine el Fiscal General.⁴⁰

El acuerdo *Consejo Nacional de Seguridad Pública* aprueba "Los Ejes Estratégicos del Sistema Nacional de Seguridad Pública y su estructura, así como los Programas con Prioridad Nacional para alcanzarlos, vinculados al ejercicio del

³⁸ Diario Oficial de la Federación, *Criterios de distribución, fórmulas y variables para la asignación de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los estados y del Distrito Federal del ejercicio fiscal 2016 y el resultado de su aplicación*, publicado el 28 diciembre de 2015. Versión electrónica disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5421463&fecha=28/12/2015 consultada el 14 de diciembre de 2016.

³⁹ ídem

⁴⁰ Gobierno del Estado de Oaxaca, *Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Oaxaca*, Periódico de Oaxaca, 21 de noviembre de 2015, pág.19.

fondo, subsidios y demás recursos de carácter federal que se otorguen a las Entidades Federativas, los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, en materia de seguridad pública.”⁴¹ En el que uno de los programas el de **Fortalecimiento de Capacidades para la Prevención y Combate a Delitos de Alto Impacto** busca “Implementar modelos y estrategias especializadas para la atención de delitos de alto impacto que permita desarrollar la capacidad necesaria para el combate de los mismos bajo protocolos de actuación nacionales y que faciliten la coordinación entre las instancias responsables”.

En 2016, los delitos de alto impacto aparecen mencionados en el DOF del 20/01/2016, dentro de los **Lineamientos para el otorgamiento del subsidio a los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal y, en su caso, a las entidades federativas que ejerzan de manera directa o coordinada la función de seguridad pública (Subsidio para el Fortalecimiento de la Seguridad Pública, FORTASEG) para el ejercicio fiscal 2016**. En dichos lineamientos El artículo 6º. Señala que para el ejercicio de los recursos que se otorguen mediante el FORTASEG se destinarán, entre otras acciones al “Desarrollo de Capacidades en las Instituciones Locales para el Diseño de Políticas Públicas destinadas a la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana en Temas de Seguridad Pública” destinando parte de los recursos también al “Fortalecimiento de Capacidades para la Prevención y Combate a Delitos de Alto Impacto”.

1.8 La visión social de los delitos de alto impacto

Desde el punto de vista oficial, ya se observó que el concepto de delitos de alto impacto no está definido con precisión. Oficialmente los ***delitos de alto impacto***,

⁴¹ *Acuerdo del Consejo Nacional de Seguridad Pública*, aprobados en la Trigésima Octava Sesión Ordinaria, celebrada el 21 de agosto de 2015, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de octubre de 2015.

serían aquellos que afectan gravemente la seguridad pública, ya sea por sus “efectos, su trascendencia o su elevada incidencia.”⁴²

Desde el punto de vista social, este aparece definido por primera vez por Zepeda.⁴³ Según este autor,

“Entre los delitos registrados en una sociedad se destacan algunos que por la gravedad de sus efectos y sus altos niveles de violencia son los que más lastiman a las personas y contribuyen a una percepción de inseguridad y vulnerabilidad en la ciudadanía. **A estos puede denominárseles como delitos de alto impacto.**”
(Énfasis añadido)

Como puede verse, de una u otra forma la definición oficial se acerca mucho a la definición planteada por Zepeda, aunque oficialmente estos presentan diferencias y se han centrado en el homicidio doloso, secuestro y extorsión. Mientras que Zepeda enlista a una cantidad mayor, entre los que contempla a los delitos contra la salud en sus distintas modalidades.

Para este autor⁴⁴ los delitos de alto impacto serían:

- 1) homicidio intencional,
- 2) secuestro,
- 3) violación,
- 4) delitos contra la salud en modalidades de producción, tráfico, transporte o comercio;
- 5) tráfico de armas o personas;
- 6) lavado de dinero;
- 7) robo de vehículo;
- 8) piratería y contrabando de gran escala; así como los
- 9) robos violentos a casa habitación,
- 10) robos violentos a negocio,
- 11) robos violentos a carga pesada,

⁴² Zepeda Lecuona, G., *Índice de incidencia delictiva y violencia 2009*, México, Centro de Investigación para el Desarrollo A.C., 2009.

⁴³ *Ibíd*em, pág. 2

⁴⁴ *Ibíd*em, pág. 2

- 12) robos violentos a bancos y
- 13) robos violentos a personas (tiene un mayor impacto el robo de 50 pesos con un arma apuntándonos, que el robo electrónico de miles de pesos de nuestra cuenta de Banco).

El CIDAC⁴⁵ hace un análisis de los robos con violencia, donde concluye que

- 1) Los delitos de alto impacto se han incrementado
- 2) Abarcan más estados y
- 3) Cada vez hay más personas víctimas de más de un delito

Continúa el CIDAC:

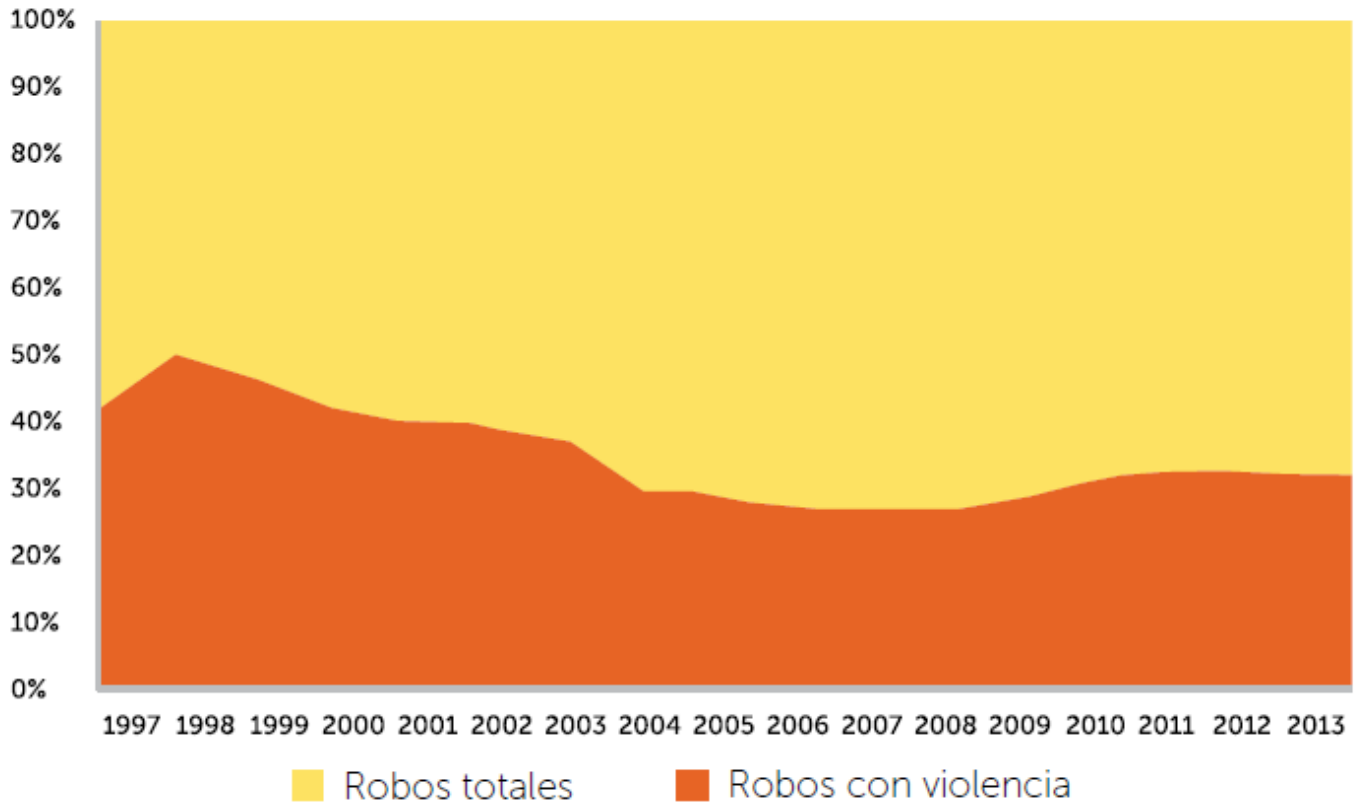
“...como consecuencia, la percepción de inseguridad se ha incrementado significativamente y actualmente el 73 % de la población considera que su entidad es insegura. En comparación con el 69.5% de los ciudadanos que decían sentirse inseguros en su entidad en 2010, estamos hablando de una propensión notoria al alza.”⁴⁶

Los resultados de su análisis los presentan en la gráfica siguiente:

Ilustración 2. Robos violentos como porcentaje de robos totales

⁴⁵ CIDAC, Delitos primero. Índice delictivo, México, CIDAC, 2015, pág. 9

⁴⁶ Ídem pág. 9



Fuente: CIDAC. 8 Delitos primero. Índice delictivo CIDAC

1.9 La visión internacional de los delitos de alto impacto.

El concepto de delitos de alto impacto es internacional; otros países también lo utilizan. En Honduras, por ejemplo, al interior de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, se encuentra el Instituto Universitario en Democracia Paz y Seguridad (IUDPAS)⁴⁷ dicho Instituto:

“Es el resultado del apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y de la Agencia de Cooperación Sueca para el Desarrollo Internacional, a través del Proyecto Armas Pequeñas y Seguridad y Justicia y en segunda etapa El

⁴⁷El Instituto Universitario en Democracia Paz y Seguridad (IUDPAS). *¿Qué es el IUDPAS?*, 11 de enero de 2016. Versión electrónica disponible en <http://iudpas.org/> consultada el 14 de diciembre de 2016.

Proyecto Seguridad Justicia y Cohesión Social, cuyo socio de implementación es la Universidad Nacional Autónoma de Honduras.”⁴⁸

El observatorio de la violencia, al interior del IUDPAS tiene como objetivos:

“Sistematizar, clasificar, analizar y construir conocimiento sobre muertes violentas y no intencionales, y sobre lesiones de causa externa, que contribuya a mejorar los niveles de información de los funcionarios, tomadores de decisiones y diseñadores de políticas públicas; de académicos e investigadores del tema para contribuir a tener estudios de mayor calidad; ONG’S para apoyar mejores formas de intervención; y a la ciudadanía para apoyar una mejor comprensión del problema. Uno de los productos del observatorio es un boletín nacional que habla sobre los delitos de alto impacto desde la perspectiva del observatorio.”⁴⁹

Después de realizar un análisis se encontró que en general, los delitos de alto impacto de Honduras⁵⁰, son similares a los que se consideran en México por las distintas instancias que, hasta aquí se han revisado.

Se encontró también información en Colombia de los Delitos de Impacto Social, que en general también coincide su clasificación con la hasta aquí revisada para el caso de México: homicidio, lesiones, hurto común en residencia, comercio, personas, de vehículos y, por las características del país, terrorismo y actos subversivos.

Por otro lado, en los Estados Unidos, bajo el patrocinio de *Law Enforcement Assistance Administration* (Asistente de la Administración de la Procuraduría Legal), dependiente del *National Institute of Law Enforcement and Criminal*

⁴⁸ Ibídem

⁴⁹ Universidad Nacional Autónoma de Honduras, *Observatorio de violencia*, Honduras, Facultad de Ciencias Sociales e Instituto Universitario en democracia, paz y seguridad. Versión electrónica disponible en <http://www.iudpas.org/observatorio> consultada el 15 de diciembre de 2016.

⁵⁰ Si el lector desea revisar los boletines nacionales publicados por el Observatorio de la Violencia de Honduras, Versión electrónica disponible en <http://iudpas.org/boletines/boletines-nacionales> consultada el 15 de diciembre de 2016. En particular se recomienda el siguiente documento: Delitos de Alto Impacto Versión electrónica disponible en http://iudpas.org/pdf/Boletines/Especiales/BEP_Ed28.pdf consultada el 15 de diciembre de 2016.

Justice (Instituto Nacional de la Puesta en Vigor de la Ley y la Justicia Criminal) se experimentó, en la década de los 70's del siglo pasado, un programa contra el delito de alto impacto⁵¹. Ese programa se realizó en 8 ciudades, empezando en 1972 y finalizando su aplicación en 1976.

Este programa fue un esfuerzo importante en incorporar a la sociedad en el diseño de reducción del delito y mejorar las capacidades del sistema de justicia utilizando una política conocida como Planeación, Implementación y Evaluación Orientada por el Delito (COPIE).⁵² Entre sus objetivos estaban la mejora de la coordinación interinstitucional y la participación de la comunidad en el proceso de planificación en los sistemas de justicia, así como el desarrollo de nuevos conocimientos que fueran efectivos en el combate al delito, así como generar procesos de innovación mediante la introducción de equipos de análisis del delito que pudieran producir planes y programas “maestros” que se pudieran utilizar como guías que orientaran y estimularan la innovación.⁵³

En la implementación del programa se seleccionaron 8 ciudades que tenían serios problemas de criminalidad y los objetivos en lo que toca a reducción del delito fueron dos: Primero, se buscó reducir la incidencia de 5 delitos específicos: robo a transeúnte, homicidio, violación, asalto y robo con violencia. El programa tenía como meta la reducción del 5% de esos delitos en dos años y del 20% en 5 años. Además, en segundo lugar, el programa buscaba mejorar la capacidad del sistema de justicia mediante la demostración de un ciclo de Planeación, Implementación y Evaluación Orientada por el Delito.⁵⁴

⁵¹National Criminal Justice Reference Service, *High impact crime program*. Reporte final versión electrónica disponible en <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/Digitization/88873NCJRS.pdf> Volumen II Versión electrónica disponible en <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/Digitization/32352NCJRS.pdf> consultada el 15 de diciembre de 2016.

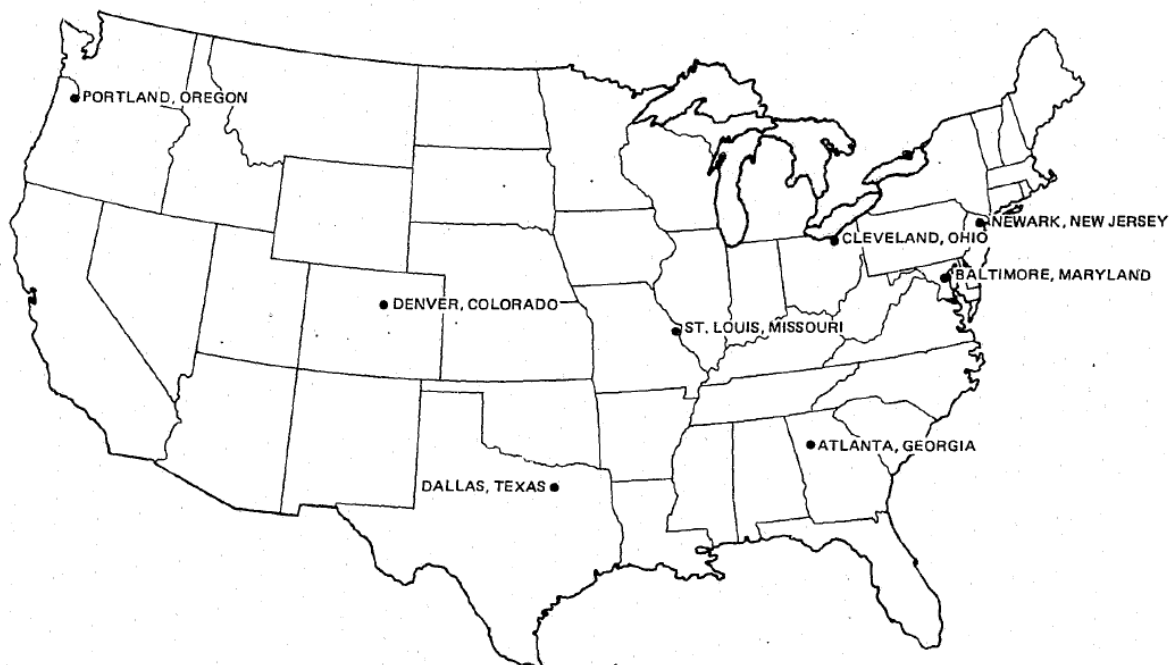
⁵²Crime- Oriented Planning, Implementation and Evaluation.

⁵³ Chelimsky, Eleanor, *High Impact Anti-Crime Program. National Level Evaluation, final report*. Washington: National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice, Vol. I, Washington, D. C., United States Department of Justice, January 1976.

⁵⁴ Ídem

Ilustración 3. Ciudades que participaron en el programa Anti Crimen de Alto Impacto en los Estados Unidos en la década de los 70's.

**CITIES PARTICIPATING IN THE HIGH IMPACT
ANTI-CRIME PROGRAM**



Fuente: Chelimsky, Eleanor. High Impact Anti-Crime Program. National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice.

Por la importancia de los resultados de dicho programa, conviene detenerse un poco en éstos.

Según Chelimsky, a principios de los años setenta existía un fuerte contraste entre los pronósticos políticos que hablaban todos de un "fin inminente al problema de la delincuencia", y un sombrío ambiente de investigación derivado de los programas sociales sin éxito de los años sesenta que dio lugar a una nueva conciencia de las dificultades reales para la solución de los problemas urbanos a través de la utilización de iniciativas federales.⁵⁵

⁵⁵ Ibídem.

Según la autora⁵⁶ un supuesto básico de la política de control del delito había sido que la modernización del sistema de justicia penal (es decir, mejor equipamiento, nueva tecnología, nuevo armamento, etc.) podría dar lugar a una disminución importante del delito. Sin embargo, esa suposición falló y la modernización tecnológica del sistema de justicia no llevó a un mejor control ni redujo la delincuencia.

Al reexaminar las causas se llegó a la conclusión, según Chelimsky, que incluso un sistema de justicia penal de alta eficiencia tecnológica y con sistemas, armas y equipo de la mejor calidad, no era capaz de incidir en la problemática originada por cambio de actitudes y relaciones personales o sociales ni en las tensiones y privaciones ambientales percibidas”. Esta autora señala que:

“En una sociedad democrática, el gobierno no tiene muchas opciones. No puede, por ejemplo, decirles a los padres cómo criar a sus hijos, ni imponer valores culturales o de clase, ni restringir la movilidad individual o el divorcio; incluso si alguno o todos estos factores estuvieran relacionados con las tendencias delictivas. El hecho es que, desde la perspectiva de un sistema de justicia penal, las opciones de control de la delincuencia están estrictamente restringidas a unas pocas estrategias y técnicas, la mayoría de los cuales pueden dirigirse solamente a las personas que ya han estado en contacto con dicho sistema. Y la acción gubernamental puede funcionar mediante una disuasión general que sólo se puede ofrecer a través de un sistema de justicia penal que funcione de manera óptima.”⁵⁷

Sin embargo, es muy difícil que el sistema de justicia funcione de manera óptima. Según Chelimsky, un aumento en los índices de delincuencia generó un aumento en las detenciones sin una planificación ni evaluación, ni adecuación de programas y procedimientos existentes lo que dio lugar a un exceso de carga laboral en las fiscalías, en las áreas de libertad condicional, retrasos en los tribunales y sobrecargó las cárceles y prisiones. Para Eleanor Chelimsky, aunque la modernización del sistema es importante, eso no es suficiente. Lo necesario es

⁵⁶ Chelimsky, Eleanor, op. Cit.

⁵⁷ Chelimsky, Eleanor, op. Cit.

umentar la eficacia y la eficiencia a través de un mayor conocimiento y experiencia, a través de una mejor organización, coordinación y gestión y mejorando las relaciones y la cooperación entre el sector público y el sistema de justicia penal.⁵⁸

Para esta autora, estaba claro que para el control del delito no había muchas opciones y que la política estaba restringida a la utilización del sistema de justicia y que se necesitaba mejorar la tecnología a su alcance; al mejorar las capacidades del sistema se puede disminuir y controlar el delito, existen múltiples factores con influencia sobre la incidencia delictiva y que están más allá de cualquier capacidad de disuasión del sistema de justicia penal en su conjunto.⁵⁹

Concluye la autora que una de las cuestiones metodológicas más importantes implica el desarrollo de métodos cuantitativos para demostrar el impacto de los programas de lucha contra la delincuencia. El problema se deriva del simple hecho de que el crimen se produce en un universo incontrolable y, por lo tanto, es fundamental contar con una estimación fiable de cuáles serían los niveles de delincuencia en ese universo incontrolable.⁶⁰

Cabe señalar que este programa se abandonó cuando, al evaluarlo, se encontró que la solución no era sólo acción policíaca ni endurecimiento del sistema.

En Canadá también existe una importante iniciativa para comprender de mejor forma al delito. El *Crime Severity Index*⁶¹. Según el *Canadian Centre for Justice Statistics*, por su naturaleza el delito es muy difícil de medir. Cuando no hay víctimas obvias o inmediatas, los delitos no se detectan y, muchos más no se denuncian. Además, no sólo debe considerarse la cantidad de delitos que ocurren, sino la existencia de otros factores como la naturaleza cambiante de la

⁵⁸ Chelimsky, Eleanor, op. cit.

⁵⁹ Idem

⁶⁰ Ídem

⁶¹ Canadian Centre for justice, *Crime Severity Index*, Versión electrónica disponible en <http://www.statcan.gc.ca/pub/85-004-x/2009001/part-partie1-eng.htm>__consultada el 15 de diciembre de 2016.

delincuencia y el impacto del delito sobre los individuos, las familias y las comunidades. Lo cual hace imposible, para cualquier fuente o sistema estadístico, tomar en cuenta todos los aspectos del delito.⁶²

El índice delictivo tradicionalmente proporciona información sobre el número de incidentes registrados por la policía. Cada incidente, independientemente del tipo o de la gravedad del delito pesa lo mismo en el sistema. En Canadá, con objeto de evaluar los cambios en los tipos de delito y la gravedad de los mismos, se ha desarrollado una nueva herramienta de medición: el *Canadian Centre for Justice Statistics* (Centro de Estadísticas sobre Justicia o CSI). Con esta herramienta, ahora se pueden medir no sólo los cambios en el volumen de la incidencia delictiva registrada sino la gravedad relativa de algún delito en comparación con los demás, ya sean del mismo tipo o no. Este Índice no sustituye, sino que complementa a los existentes.⁶³

Según el Centro, los indicadores están fuertemente influenciadas por las fluctuaciones en los delitos de alto volumen que son los menos graves. Cualquier cambio en robos menores, por ejemplo, puede hacer que decline la incidencia incluso aunque se haya dado un aumento significativo en los delitos más graves como el homicidio. Los Índices tradicionales no proporcionan información sobre la gravedad de los delitos registrados por la policía.⁶⁴

El CSI considera tanto al volumen reportado como a la seriedad de cada delito, asignándole un peso a cada uno, tomando en cuenta a la tasa de encarcelación de cada delito y al promedio, en días, de tiempo pasado en prisión por cada delito/delincuente. Así, se considera a la proporción del número de personas sentenciadas por un delito en particular y al promedio de tiempo en prisión.⁶⁵

⁶² Canadian Centre for Justice Statistics, *Measuring Crime in Canada: Introducing the crime severity index and improvements to the uniform crime reporting survey*, Ottawa, Canada, Canadian Centre for Justice Statistic, 2009.

⁶³ Ídem

⁶⁴ Ibídem

⁶⁵ Ibídem

Para concluir con este apartado se puede señalar que las experiencias internacionales van en línea con el concepto de Delitos de Alto Impacto que se maneja en México, tanto desde el punto de vista de las autoridades como desde la sociedad civil.

1.10 El poder de los medios en la definición de los delitos de alto impacto y sobre la agenda de gobierno

Independientemente de la delimitación de una metodología para conocer sobre los delitos de alto impacto, aquí surge una cuestión fundamental. ¿Cómo y de qué forma, el gobierno y la sociedad deciden que los delitos de alto impacto son un problema? ¿Cómo define el gobierno y la sociedad qué se entiende por delitos de alto impacto? ¿Cuáles delitos caen en esa clasificación y por ende en la Agenda de Gobierno?

Según Aguilar Villanueva:

“Algunos problemas son de interés general, como los relativos a la seguridad de personas y patrimonios y algunos problemas son respaldados por organizaciones poderosas y argumentos culturalmente significativos; otros cuentan con voces dispersas e introducen argumentos alternativos a los comúnmente usados.”⁶⁶

Así, Aguilar se pregunta, respecto del proceso de formación de la agenda de gobierno.⁶⁷

¿Cómo se forma y porqué se forma de esa manera? ¿A qué se debe que algunos asuntos públicos y otros por nada públicos asciendan sin obstáculos a asuntos de gobierno y que, en contraste, otros con características de publicidad más clara y contundente sean descalificados, inhibidos, rechazados, o bien aceptados con reservas y puestos en lista de espera? ¿Qué es lo que realmente hace que una cuestión social circunscrita se vuelva cuestión pública y asuntos de la agenda de gobierno?« Qué es lo que determina la calidad de público de los muchos problemas y asuntos que a diario se presentan en una colectividad?¿Cuál lógica y

⁶⁶ Aguilar Villanueva, L. F., *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, México, Porrúa, 1993, págs. 22 – 23.

⁶⁷ Ídem, pág. 26

dinámica explica la atención y el desinterés, las elección y eliminación de los asuntos? ¿Cuáles factores facilitan o dificultan el ingreso a la agenda gubernamental de ciertos temas y, por ende, controlan el tránsito de las demandas sociales? ¿Son normas, organizaciones, personajes, imágenes, ideas, sucesos, los que abren y cierran el acceso al mundo de lo público y de lo gubernamental?

¿Aplicando esas preguntas respecto al tema que nos ocupa, cabe cuestionarse cómo se conforman y por qué de esa manera se trata con los delitos de alto impacto? ¿A qué se debe que algunos delitos se consideren como de alto impacto y otros no? ¿Qué es lo que realmente ha influido en la selección de los delitos de alto impacto? ¿Qué es lo que ha determinado que algunos delitos, aunque tienen un impacto social mayor, no se consideren en la Agenda de Gobierno? ¿Cuál es la lógica gubernamental y social para algunos delitos de la agenda de los delitos de alto impacto? ¿Cuáles factores evitan que esos delitos no trasciendan a la agenda de los delitos de alto impacto? En términos llanos ¿Por qué se presta más atención en la agenda de gobierno en llamar a declarar a Kate del Castillo⁶⁸ respecto de su relación con Joaquín Guzmán Loera alias el “Chapo”(narcotraficante) y no a la detención de Humberto Moreira (ex gobernador del estado de Coahuila) en España, por lavado de dinero y otros delitos?

Entonces la cuestión es: cómo se construye la atención social. Es intentar entender cómo se construye la realidad y, a partir de ella, la agenda de gobierno, la atención gubernamental a los problemas. Según Aguilar:

⁶⁸ En el momento de realizar este trabajo estaba en la atención mediática la detención del “Chapo” Guzmán (narcotraficante) y la relación de éste con la actriz Kate del Castillo, que unos meses antes de su tercera detención, logró llegar a su escondite, junto con el actor Sean Penn y hacerle una entrevista, con miras a realizar una película biográfica de dicho personaje. Unos días después de la detención del “Chapo”, se detuvo al ex gobernador de Coahuila en España, acusado de lavado de dinero, blanqueo, malversación de fondos, cohecho y organización criminal, según informó el periódico La Jornada en su edición del 15 de enero del 2016, Versión electrónica disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2016/01/15/politica/007n1pol>. Los medios y los políticos tenían más atención sobre el caso de Kate del Castillo, más que en la detención del ex gobernador y ex presidente del PRI Humberto Moreira.

“...para que un asunto tenga acceso a la agenda necesita cumplir tres requisitos: que sea objeto de atención amplia o al menos de amplio conocimiento del público, que una buena parte del público considere que se requiere algún tipo de acción y que a los ojos de los miembros de la comunidad la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental.”⁶⁹

Dada esa necesidad de que algún problema sea de amplio conocimiento público es que Aguilar se cuestiona,

¿Cuál es el papel e impacto de los medios electrónicos en la configuración de los asuntos públicos y en la formación de la agenda? ¿Facilitan o dificultan, aclaran o distorsionan, ordenan o confunden, radicalizan o institucionalizan? ¿Cuál es el papel de la prensa escrita en la promoción de los asuntos públicos? ¿Se circunscribe a la élite lectora, acostumbrada al razonamiento y resuelta a estar informada políticamente?⁷⁰

Algunos científicos sociales afirman que los medios juegan un papel muy importante en la "construcción social de la realidad," esta frase, acuñada por Peter Berger y Thomas Luckman en su libro con el mismo título, presumen que, en última instancia, la realidad es incognoscible, excepto como un fenómeno mediado⁷¹. La mayoría de la gente (a excepción de los que padecen demencia y algunos filósofos existenciales) asumen que la "realidad" es de hecho cognoscible. Pero, ¿Cómo se aprende de esa realidad? Obviamente, algunos de los conocimientos de la realidad que se poseen se basan en la experiencia. Algunas personas incluso van tan lejos como para afirmar que la experiencia es la única base para la comprensión de la realidad con claridad.

Así que, ¿Cómo es que la gente adquiere su comprensión de la realidad? La respuesta tradicional dada por los sociólogos es que ésta se da a través de la socialización. Las personas interactúan con los demás e interiorizan sus experiencias y conversaciones. Sin embargo, los medios juegan una parte muy

⁶⁹ Aguilar Villanueva, op. cit. pág. 34

⁷⁰ Aguilar Villanueva, op. cit. pág. 27

⁷¹ Berger, P. L. & Luckmann, *The social Construction of Reality: A treatise in the sociology of knowledge*, 5 Ed., United States of America, Penguin Books, 1997.

importante del proceso de socialización dentro de nuestra sociedad debido a su capacidad para proporcionar imágenes sobre las experiencias de la mayoría de la gente.

Sin embargo, sería erróneo concluir que las imágenes de los medios constituyen el cuadro completo de la realidad disponible para cualquier persona. ¿Qué otros factores influyen en las percepciones de la gente? Tenemos que volver al modelo de socialización para una comprensión más completa de la forma de conocer la realidad. Como los niños, llegan a entender el mundo que les rodea y como los padres, maestros, hermanos y compañeros les transmiten esa realidad. En general la mayoría de los conocimientos se aprenden en una etapa primaria, durante la infancia, que los niños crean conciencia de sí mismos, que roles y actitudes debe jugar frente a los roles y actitudes de los otros niños

Es en la etapa primaria que los medios de comunicación juegan un papel esencial, sobre todo en estos tiempos con tecnología avanzada. Para la mayoría de los niños según Berger,⁷²

“...en la etapa de socialización primaria no existe un problema de identificación. No existen opciones ni otros referentes. La sociedad toma a los candidatos a socializar con un conjunto predefinido de otros significantes, a quienes el niño debe aceptar sin que exista la posibilidad de optar por otro arreglo”.

Es decir que al niño no le queda otra sino tomar lo que tiene, lo que le dan. La imagen del niño sobre el mundo y cómo funciona éste se obtiene mediante la observación y la experiencia según el ambiente en el que le tocó vivir, sin embargo, una gran parte de esas observaciones y esa experiencia llega pre construida por los medios de comunicación.

La gran mayoría de los conocimientos y creencias que se tienen sobre el mundo, se han aprendido a través de horas y horas de atención a los medios, donde se adquieren actitudes, interpretaciones, conclusiones y comportamientos predefinidos. A una niña se le inculcan comportamientos diferentes a los que

⁷² Ibídem, pág. 154

deben presentar, según los estereotipos de género, los niños. La realidad se construye a través de la socialización con el entorno inmediato y a través de los medios. Los medios seleccionan ciertas imágenes e información para crear un mundo coherente, sin embargo, omiten o dejan de lado otros aspectos de la realidad, de tal manera que la realidad tal cual se aprende es una imagen limitada de la realidad real, del mundo exterior. Al analizar los contenidos, se puede ver que una gran mayoría tiene que ver con representaciones del delito y que éste ha sido una fuente constante de una gran cantidad de horas de transmisión por los medios impresos, orales y visuales.

Entonces, y dado lo hasta aquí comentado,⁷³ según Mazzuchini,

La inseguridad es un discurso que se construye en gran parte en los medios de comunicación no nos debe llevar a pensar que se trata de una falsedad frente a una realidad objetiva. Un discurso es una práctica articuladora de elementos que bajo determinadas operaciones organiza una realidad social. Es interesante en ese sentido la lectura que Ernesto Laclau y Chantal Mouffe hacen de este proceso, indicando que, en la política, el discurso es una articulación de demandas que se encuentran dispersas, donde una de ellas en particular se posiciona como principal (en este caso la demanda de más seguridad) y articula a otras demandas que, aunque tengan una autonomía relativa, se ven atadas a ella (por ejemplo, más policía, funcionarios honestos, etc.). Por lo tanto, la (in) seguridad (ya que guarda estrecha relación con su contrario, el pedido de seguridad) es un discurso que organiza el problema de la criminalidad y la violencia. Los medios de comunicación, con sus retóricas y sus estrategias de interpelación a la ciudadanía, impulsados por el imperativo de la novedad para mantenerse en el mercado de la actualidad, nos presentan una determinada versión del problema que, si bien varía de acuerdo con la visión de cada medio, posee rasgos similares. Distintas instituciones y sectores de la sociedad modulan diversos modos de entender la (in) seguridad. El periodismo, los gobiernos, las fuerzas de seguridad y sectores

⁷³ Cfr. Duwe, Grant. *A circle of distortion: The social construction of mass murder in the United States*, *Western Criminology Review* número 61. Pag. 59- 78. 2005.

sociales entretejen esta trama: el modo en que le damos sentido a la violencia contemporánea.⁷⁴

1.11 ¿Cómo categorizarlo?

En nuestros tiempos el derecho penal y la criminología estudian al delito y las conductas delictivas, pero también por otras ciencias. Asimismo, hay literatura que intenta justificar el reproche que el Estado hace a los sujetos que transgreden el orden penal. Así, por ejemplo, de forma histórica se hicieron reclamos desde la escuela de la sociología criminal que señalaba que el Derecho penal estudia el delito como un fenómeno abstracto, y olvida por completo tanto un estudio de sus causas como el del hombre delincuente. En cambio, la Sociología criminal estudia el delito como resultante de causas individuales, sociales y físicas, y, lejos de olvidar al delincuente, principia por estudiarle. Por tanto, la sociología criminal es la ciencia que estudia el delito como fenómeno social, es decir, la criminalidad en toda su complejidad y la pena en cuanto reacción social, en sus orígenes, evolución y significación y en sus relaciones con los demás fenómenos sociales relacionados con una y otra.⁷⁵ Por el otro, para la escuela de la psicología criminal el delito tiene profundas raíces en el organismo humano, raíces que jamás podrán ser suprimidas.⁷⁶

Se advierte que para el diseño del derecho penal ha puesto especial empeño en proteger y conocer al sujeto agresor del orden, pero poco se ha interesado en focalizar las necesidades y un perfil adecuado de las víctimas con el propósito de proporcionarles una protección adecuada cuando la vulneración se ha producido, pero también para diagnosticar el perfil potencial para ser víctima y con ello poder generar acciones de prevención, pero sin caer en el estigma.

⁷⁴ Mazzuchini, Santiago, *Medios de Comunicación y discursos de la (In) seguridad*, Revista voces en el Fenix, 2012, págs. 30-38.

⁷⁵ Tieghi, Osvaldo, *Tratado de Criminología*, Universidad, Buenos Aires, 198, p. 388.

⁷⁶ García-Pablos de Molina, Antonio, *Tratado de Criminología*. Valencia: Tirant lo blanch, 2ª edición, 1999.

El delito de alto impacto es difícil de categorizar, y menos aún por la forma en que se aborda el tema tanto por las instituciones gubernamentales como por la sociedad en su conjunto quienes comparten

“Una definición genérica y una línea gruesa de acción, pero suele persistir el desacuerdo sobre la composición y alcance del problema, sobre las causas que lo ocasionan y la manera de abordarlo. En realidad, se difunde la cuestión más que la solución, aunque la definición que se ha ido perfilando en medio del público también prefigura el esquema de respuesta: "se está frente a un *problema* cuando el público con un problema busca o solicita la acción gubernamental, pero hay desacuerdo público sobre cuál es la mejor solución del problema."⁷⁷

Así, por ejemplo, se podría considerar al delito de alto impacto por la atención mediática prestada a un evento, aunque el delito en sí no tenga mayor relevancia como el caso de la bicicleta robada al embajador alemán, señalada más atrás. O bien, se puede poner en la palestra a una fuga de prisión, que muchas suceden en el país y que no tienen mayor trascendencia, sin embargo, la fuga de uno de los grandes capos del narcotráfico como lo fue la de Joaquín Guzmán Loera “El Chapo”, puede cimbrar a todo un sistema político no sólo a nivel nacional sino a nivel internacional, y el cual, aparentemente no enfrenta cargos⁷⁸ por haber huido de la prisión, sino por delincuencia organizada y narcotráfico.

Por otro lado, pueden existir delitos que están definidos como no graves o, al menos, no tan graves que permiten a los implicados el enfrentar sus procesos en libertad o, incluso, el salir con sentencias tan leves que con fianzas ridículas quedan en libertad; pero que, sin embargo, tienen un gran impacto sobre la sociedad y sobre la vida de múltiples personas y no sólo en un momento en el tiempo sino a lo largo de varios años, o incluso prolongarse a lo largo de varias generaciones.

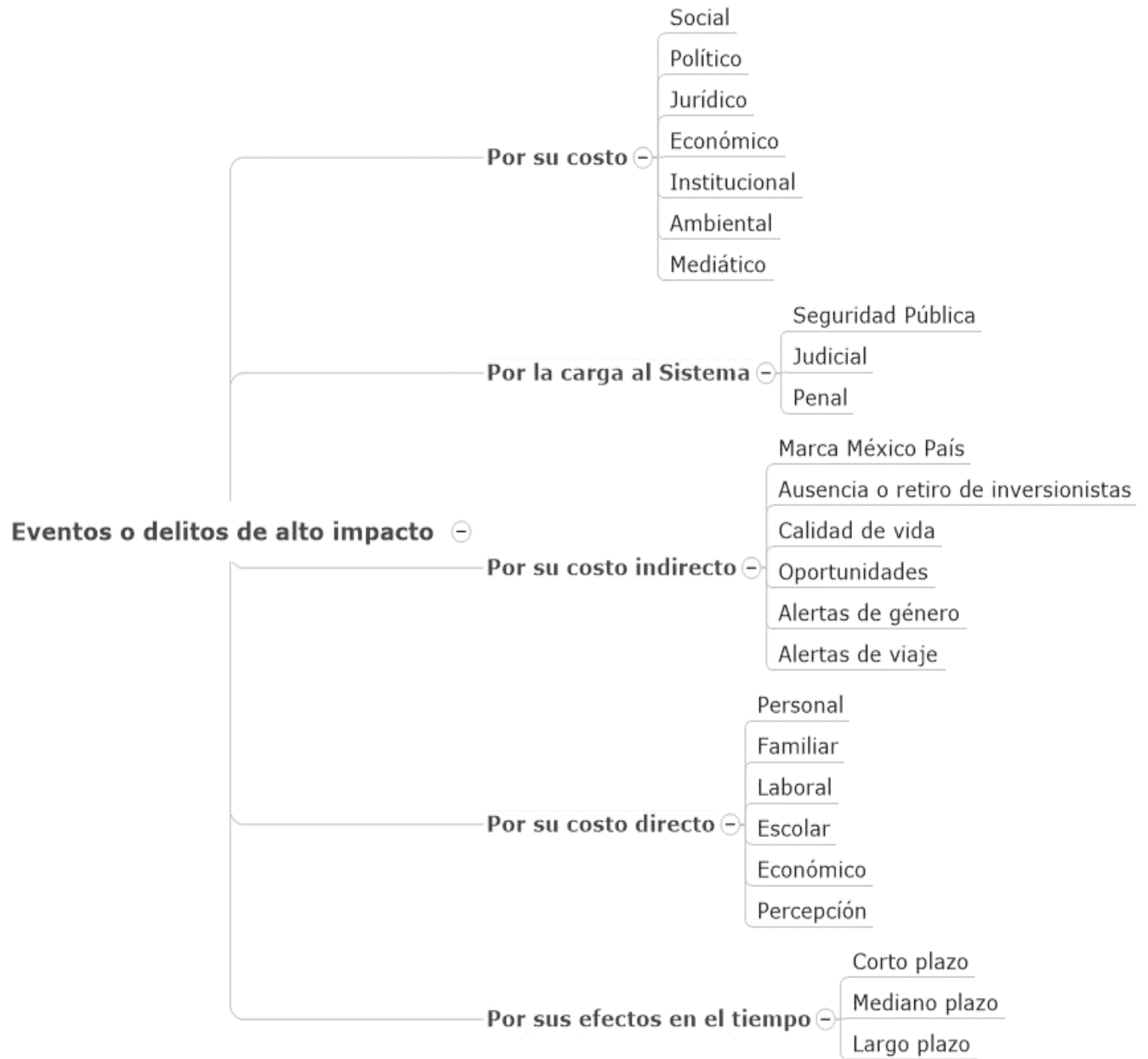
⁷⁷ Aguilar Villanueva, op. cit, págs. 36 -37

⁷⁸ En la época de elaboración de este documento, se buscó en Internet, “cargos que se le imputan al chapo”, y no se encontró información sobre otros cargos que en México pesarán sobre Joaquín Guzmán Loera “El Chapo”, salvo los indicados.

Como ejemplo, se tienen a los delitos de cuello blanco, en donde lo mismo empresarios que gobernantes ejecutan acciones prohibidas por la ley y no tienen un referente ni una circunstancia en cuanto a la gravedad de sus actos, aunque si tengan un gran impacto sobre otros componentes sociales), y muchos otros que van desde quiebras fraudulentas, robos al erario, cohecho, conflicto de intereses, corrupción, entre otros y que al final, aunque tienen un gran impacto social, no se consideran como tales y no existe un mecanismo que corrija ni castigue a dichos comportamientos.

Así, las circunstancias sociales que pueden definir y categorizar a los eventos y delitos de alto impacto podrían darse según se muestra en el árbol siguiente:

Ilustración 4. Circunstancias que pueden categorizar y definir al delito de alto impacto



Fuente: Elaboración propia.

Bajo esta perspectiva incluso, algunas veces, un accidente de tránsito, un simple choque, podría convertirse en un evento de alto impacto. La cuestión está, entonces en que se tendría que trabajar, quizá, en algo similar a lo que están realizando los canadienses con los delitos de gravedad (*Crime severity*).

Según la ONG denominada México Evalúa:

“...es muy importante que los ciudadanos y las autoridades entendamos que no existe tal cosa como ‘la inseguridad’ en general, sino que cada delito se comporta de manera distinta, responde a factores criminológicos de acuerdo al contexto local y genera efectos muy diferentes en la vida, la economía y la tranquilidad de las personas.”⁷⁹

Para México Evalúa, “la prioridad del gobierno mexicano debe ser intentar prevenir y resolver los delitos que violentan la vida, la integridad humana y la libertad” Sin embargo, continúa México Evalúa “no se deben desatender los delitos que atacan otra parte fundamental de la vida de las personas: su propiedad y su economía. La importancia de su oportuna atención radica en que el costo por las pérdidas de este tipo de delitos es muy alto, como lo demuestra la Encuesta de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) del INEGI de 2013.”

México Evalúa concluye que “en su conjunto, los robos representan el 55% del costo total del delito.”⁸⁰

Esto lleva a una pregunta fundamental para la actuación y las prioridades del Estado Mexicano en la atención a los problemas de inseguridad. ¿A qué actos por parte de la delincuencia debe dárseles prioridad” y bajo esa perspectiva, ¿Cuáles delitos deberían considerarse de alto impacto? De acuerdo con lo hasta aquí señalado, se tiene que cualquier acto delictivo puede ser de alto impacto, dependiendo de las circunstancias en que se comete el delito.

Según el INEGI:

Dentro de los elementos circunstanciales del delito se consideran la intencionalidad del sujeto activo (dolo o culpa); la competencia de la autoridad (fuero común o fuero federal); la acreditación de la responsabilidad del sujeto activo (responsable o probable responsable); si el delito fue cometido con violencia

⁷⁹ México Evalúa Centro de Análisis de Políticas Públicas, La cárcel en México: ¿para qué?, México, Versión electrónica disponible en <http://mexicoevalua.org/tag/delitos-de-altoimpacto> consultada el 16 de diciembre de 2016.

⁸⁰ Ídem

o sin ella; el grupo más desprotegido (hombre o mujer); si se utilizó algún tipo de arma (arma de fuego, arma blanca o sin armas); el rango de edad poblacional más desprotegido y el rango de edad con mayor índice delictivo (dividido en decenios); la existencia de algún vínculo familiar entre víctima y victimario (familiar o no familiar); si el victimario se encontraba bajo los efectos de algún estimulante (bebidas alcohólicas, estupefacientes o ninguno); y el nivel educativo del victimario. Todo ello como base para la elaboración interdisciplinaria de estudios sobre criminología, a efecto de determinar el perfil del delito y de sus participantes, sus probables causas y la forma de prevenirlos.⁸¹

Continúa el INEGI⁸²,

Los elementos circunstanciales sobre la comisión de delitos se agrupan en tres subconjuntos bien diferenciados, que son:

a) Agravantes y modalidades. En este subconjunto se establecen las formas en que se cometen los delitos. Los agravantes que contemplan la doctrina y algunos ordenamientos penales (en específico para los delitos de lesiones y homicidio) son los siguientes

- Premeditación
- Alevosía.
- Ventaja.
- Traición.
- Brutal ferocidad.

Así, se tienen como variables de agravantes en la comisión de delitos los siguientes:

- Violento o sin violencia.
- Con arma de fuego, arma blanca o sin arma (ventaja).
- Relación de parentesco o amistad (traición).

⁸¹ INEGI, *Clasificación Estadística de 2012*, México, INEGI, 2013. Versión electrónica disponible en http://www3.inegi.org.mx/sistemas/componentes/previsualizador/vista.aspx?arch=/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/clasificadores/clasi_delito_12/CED_2012.pdf&tipo=1 consultada el 16 de diciembre de 2016.

⁸² Ídem.

- Doloso o culposo.
- Bajo el influjo de sustancias embriagantes, estupefacientes o ninguno.

b) Procesales. En este subconjunto se establecen los tipos de competencia de las procuradurías y juzgados encargados de procurar e impartir justicia, así como de la situación legal del inculpado.

- Competencia del fuero federal, o competencia del fuero común.
- Responsable o probable responsable.

c) Sociodemográficos. En este subconjunto se establecen los aspectos que atañen a la situación y características personales de los sujetos involucrados en la comisión del delito determinado por las características personales de los sujetos involucrados:

- Cometido en contra de hombre o mujer.
- Rango de edad de la víctima.
- Rango de edad del victimario.
- Nivel educativo del victimario.
- Víctima perteneciente a un grupo étnico.

Ahora bien, si de alguna manera el delito ya se encuentra definido y claro en las leyes, resulta evidente que siguiendo la tendencia social de hablar de delitos de alto impacto no sólo tiene que ver con la forma en que el delito se define ni de la gravedad o los elementos circunstanciales que marcan los códigos penales, se necesita ir más allá. Así, el delito de alto impacto acaba definido por otras circunstancias que pueden ser muy diversas y por los diversos grupos de poder que lo delimitan de acuerdo a sus propios intereses.

El CSI instrumentado en Canadá, lleva cuenta de los cambios en la severidad de los delitos reportados a la policía no sólo contabilizando la cantidad de los delitos reportados en un área específica, o una localidad o municipio, sino que considera, además, la gravedad y seriedad relativa. El CSI indica no sólo cuantos delitos se

está cometiendo y que llega al conocimiento de la policía sino también la severidad⁸³ de cada uno de estos delitos.⁸⁴

Los canadienses han diseñado Índices de Severidad separados para los delitos violentos y los no violentos. Han encontrado por ejemplo que, aunque la tasa de delitos violentos está declinando la severidad (el impacto) ha estado estable, aunque existe una menor cantidad de delitos.⁸⁵ Esta situación arroja la siguiente tabla donde pueden verse las combinaciones posibles según la cantidad de delitos conocida por las autoridades y la severidad de cada uno de ellos

		DELITOS		
		<i>Mas cantidad</i>	<i>Igual cantidad</i>	<i>Menor cantidad</i>
Gravedad	Mas gravedad	Mas delitos con mayor impacto	Igual cantidad de delitos pero mas impacto	Menor cantidad de delitos pero más impacto
	Menor gravedad	Más delitos pero la gravedad es menor	Misma cantiad de delitos pero con gravedad menor	Menos cantidad de delitos y menor impacto

Ilustración 5. Tabla de combinaciones entre gravedad y delito, utilizando el CSI

Fuente: Elaboración propia

El Índice utilizado por los canadienses aborda la cantidad de delitos y gravedad de cada uno de ellos y así se puede si el delito tiene un mayor o menor impacto que en años anteriores y si la cantidad ha aumentado o disminuido.⁸⁶

1.12 ¿Cuáles son o serían los delitos de alto impacto?

De acuerdo a lo desarrollado en esta investigación, los delitos de alto impacto, según las distintas organizaciones, acuerdos, reglamentos y demás, pueden ser aquellos que “afectan gravemente la seguridad pública”. Ya sea por sus “efectos, su trascendencia o su elevada incidencia”. O lo que es lo mismo todos o ninguno.

⁸³ Como sinónimo de seriedad, gravedad, impacto

⁸⁴ Canadian Centre for Justice Statistics, *Measuring Crime in Canada: Introducing the Crime Severity Index and Improvements to the Uniform Crime Reporting Survey*, Ottawa, Canada, 2009.

⁸⁵ Ídem

⁸⁶ Ídem

A continuación, se presenta un listado derivado de las distintas fuentes⁸⁷, sobre los delitos de alto impacto en los que se está, de acuerdo.

1. Homicidio doloso
2. Secuestro
3. Extorsión
4. Robo
5. Trata de personas
6. Lesiones
7. Homicidios culposos
8. Armas prohibidas
9. Tráfico de armas
10. Terrorismo
11. Tráfico y trata de personas
12. Robo de vehículos
13. Asociación delictuosa
14. Delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo
15. Operaciones con recursos de procedencia ilícita
16. Desaparición forzada de personas
17. Explotación sexual
18. Violación
19. Delitos contra la salud en modalidades de producción, tráfico, transporte o comercio
20. Tráfico de armas
21. Lavado de dinero;
22. Piratería y contrabando de gran escala
23. Robos violentos a casa habitación
24. Robos violentos a negocio,
25. Robos violentos a carga pesada,
26. Robos violentos a bancos

⁸⁷ El listado de delitos de alto impacto se deriva de las distintas fuentes oficiales o no, hasta aquí analizadas y cada uno de ellos puede encontrarse en los apartados previos.

27. Robos violentos a personas

1.13 La capacidad de la voluntad política para registrar delitos de alto impacto.

En la medida que se pueda tener un instrumento similar al canadiense mediante el cual se audite a las distintas fuentes, se cuente por evento y no por delito, se tome en cuenta no sólo a la cantidad de los delitos cometidos, sino a la gravedad de cada uno de estos, independientemente del tipo de delito que; en esa medida, en México se estará cerca de tener un esquema confiable en donde toda la tipología sea considerada y se pueda saber si disminuye el delito pero la gravedad aumenta o cualquier otra comparación.

Del lado de la sociedad civil, existen una gran cantidad de ONG's con alcance nacional o local, que analizan los delitos de alto impacto. Entre otras se encuentran México Evalúa⁸⁸ y México Unido Contra la Delincuencia,⁸⁹ aunque es el Observatorio Nacional Ciudadano⁹⁰ especializado en dicha medición y el cual genera un reporte mensual sobre los delitos de alto impacto.

En dicho reporte mensual se contemplan sólo los delitos de homicidio doloso y culposo, secuestro, extorsión, robo con violencia, robo de vehículo, robo a casa habitación y robo a transeúnte.

Es importante destacar que el Observatorio Nacional Ciudadano al generar este reporte mensual utiliza.

Las bases de datos oficiales publicadas en la plataforma del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), las cuales desde hace varios años han sido utilizadas tanto por ciudadanos como por autoridades

⁸⁸México Evalúa, Versión electrónica disponible en <http://mexicoevalua.org/tag/delitos-de-alto-impacto/> consultada el 16 de diciembre de 2016.

⁸⁹México Unido Contra la Delincuencia, Versión electrónica disponible en <http://www.mucl.org.mx/recursos/Contenidos/Documentos/documentos/Reporte-ENE-2014-ONC-WEB-2.pdf> consultada el 16 de diciembre de 2016.

⁹⁰ Observatorio Nacional Ciudadano, Versión electrónica disponible en <http://onc.org.mx/> consultada el 16 de diciembre de 2016.

para dar seguimiento al comportamiento de la incidencia delictiva. La importancia de dichas estadísticas radica en que se utilizan para intentar medir el éxito de las políticas públicas y para determinar la distribución de recursos de subsidios y programas como SUBSEMUN, PRONAPRED y FASP.”⁹¹

Mientras no se cuente con un esquema auditado del registro del delito, la medición, ya sea desde el punto de vista oficial o desde la perspectiva de la sociedad civil, no lleva sino una evaluación de los indicadores representados, en el mejor de los escenarios, buenas intenciones y en el peor, una estadística perversa manipulada de origen, al pretender hacer creer que las cosas van bien y, generalmente, “van a la baja”.

Por ello, puede decirse que “en definitiva, estas cifras expresan no tanto la criminalidad real cuanto la capacidad de los sistemas de justicia penal de captar dicho dato.”⁹² Ruiz Harrell, señala respecto de las estadísticas delictivas oficiales que:

“...en el mejor de los casos, son datos tentativos, aproximados y tendenciosos, cuyo manejo requiere de muy particular atención y cuidado.”⁹³

Aunque tergiversada y viciada de origen, bien o mal conceptualizada, la información existente representa la voluntad política, (buena o perversa) de avanzar en el tema sobre el delito de alto impacto o sobre la delincuencia en general, por lo que es importante, considerando sus pros y contra, hacer un análisis de ella.

Por lo que se concluye este capítulo con una propuesta de definición de delito de alto impacto:

”Son aquellos que afectan a la sociedad y a la seguridad pública, ya sea por sus efectos, su trascendencia o su elevada incidencia, así mismo con su comisión

⁹¹ Observatorio Nacional Ciudadano, *Reporte sobre delitos de alto impacto*, México, Observatorio Nacional Ciudadano, octubre 2015, pág. 7.

⁹² Carranza, E., *Delito y seguridad de los habitantes*, México, Siglo XXI, 1997, pág. 25.

⁹³ Ruiz Harrell, Rafael, *Sistema de Información Delictiva*, México, INACIPE – UCSD, 2004, pág. 12

generan cambios o transformaciones en las instituciones”: Se consideran delitos de alto impacto el homicidio, el secuestro, la extorsión, el robo con violencia, la trata de personas y se pueden incluir aquellos crímenes contra la humanidad contenidos en el Estatuto de Roma, el genocidio, exterminio, deportación o desplazamiento forzoso, tortura, violación, prostitución forzada, esclavitud sexual y desaparición forzada, se incluyen todos aquellos que se cometan como parte de un ataque sistemático contra la población civil y con conocimiento de dicho ataque.”

Estos tienen repercusiones en lo económico, social, cultural, político y en medios de comunicación.

Capítulo II

La evolución de la Criminalidad en México.

2.1 La evolución de la criminalidad

El incremento de la delincuencia en México empezó a presentarse a partir de los años 80 y se disparó en la década de los 90, según Arellano Trejo⁹⁴, investigador del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados,

...hasta el inicio de esa década los delincuentes representaban alrededor del 0.11 por ciento de la población, quince años después, esta cifra se duplicó a casi 0.2 por ciento. En 1991 los ministerios públicos locales recibieron un total de 809 mil denuncias por algún delito; en el 2004 esa cifra fue de 1.5 millones. Es decir, un incremento de casi 85 por ciento.⁹⁵

A pesar de que el incremento en delincuencia y violencia se nota desde la década de los 80, no es sino hasta el año 1994 que se empieza a tener cifras sobre delincuencia y es hasta el año 1997 que éstas se empiezan a publicar, al no existir antes de esta fecha, ni ahora, un estándar que regulase la recolección, ni la normatividad que debe cumplir cada organismo, en el proceso de recolección y registro los delitos que ocurren en cada nivel de gobierno.

Ya desde hace años, la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) de la Ciudad de México, señalaba en uno de sus estudios sobre inseguridad:

“Es necesario advertir que existe una insuficiencia de datos estadísticos para un diagnóstico completo y ni que decir que padecemos una carencia de estudios criminológicos amplios y profundos.”⁹⁶

La falta de coordinación y obligatoriedad en el acopio y difusión de información entre las instituciones de seguridad y procuración de justicia, (Procuradurías Generales de Justicia, Secretarías de Seguridad Pública y Tribunales de Justicia , en los diversos ámbitos de gobierno, ya sea federal, estatal o municipal), provocan un gran vacío de información, lo cual dificulta una adecuada toma de decisiones y

⁹⁴ Los datos a que se refiere Arellano no contemplan la cifra negra.

⁹⁵ Arellano Trejo, ND, pág. 2

⁹⁶ Confederación Patronal de la República Mexicana, México, 2001.

disminuye la capacidad del Estado para generar políticas públicas que permitan atender de manera adecuada el problema delictivo.

Como dice Ruiz Harrell:

“Aunque se ignoran casi por completo las causas, circunstancias, motivos, regularidades, composición, orígenes, tendencias, distribución y aun el monto real de la criminalidad que padecemos, no hay quien crea que el problema debe ser estudiado para decidir -racional, objetivamente-, qué puede hacerse para controlarlo... Se enfrenta la delincuencia, así, con una ignorancia radical que dice saberlo todo. Lo que se opone a la delincuencia es una ignorancia omnisapiente.”⁹⁷

Hasta la fecha de escribir este documento, el Sistema Nacional de Seguridad Pública no había logrado construir consensos entre las diferentes partes interesadas en la creación de un sistema eficiente de información sobre delitos y delincuentes; en consecuencia, podemos afirmar que al día de hoy no existe un marco analítico que permita la comparación sistemática. Todavía en menor grado existe cualquier intento para explorar estas estadísticas de delincuencia, desde la perspectiva de teorías relevantes de diversas disciplinas, como la economía, sociología, o la ciencia política. Esta problemática viene de una ausencia estructural. El Sistema integra y administra, pero no existe norma alguna que le oriente a cada instancia sobre la información requerida, e indicaciones precisas acerca de la metodología a seguir y menos aún, los mecanismos que auditen la calidad confiabilidad, validez y exactitud de la información sobre incidencia delictiva sea la que debe estar.

Según Lara Medina,

“El Sistema Nacional de Seguridad Pública padece de serias deficiencias, particularmente en lo referente al manejo de la información. Así, por lo que toca a la información estadística de Seguridad Pública; en las instituciones encargadas de la seguridad pública, a nivel federal, estatal y municipal, prevalece un gran desorden y falta de eficiencia en la elaboración de ésta; ya que no se cuenta con

⁹⁷ Ruiz Harrell, Rafael, *La ciudad y el crimen*, México, IMER, 1998.

una definición clara y precisa sobre la información que debe generarse por lo que no existe homogeneidad para el procesamiento de datos. Una de las causas de esta situación es que no se tiene una definición precisa del concepto de seguridad pública y, al no tener claramente definido ese concepto, se dificulta desarrollar el tan deseado marco de referencia.⁹⁸

El origen de las inconsistencias y las diferencias significativas se deben, sin duda, a que no existe una normatividad para la recopilación de información sobre seguridad pública, no obstante existen diversos ordenamientos⁹⁹ que señalan la obligación por parte del estado para establecer un sistema de información coherente. Debido a la falta de norma, la información sobre seguridad pública, que entregan los estados y municipios a las distintas instancias se convierte en un acto de buena fe. Si a eso se le agrega la forma en que se registran los delitos y aquellos eventos formalmente denunciados ante una autoridad, entonces el problema se complica.

⁹⁸ Lara Medina, C., *La violencia social y de género: desafíos de las cifras*, Guanajuato, México, Crisada Editorial, S/a.

⁹⁹Lo más importante es lo establecido en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública en su Capítulo V.: de la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública, en particular el artículo 29, donde se delimitan las funciones de los secretarios de seguridad pública. Artículo 29.- Son funciones de la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública: XV. Definir criterios homogéneos para la recopilación, sistematización y manejo de información por parte de las Instituciones policiales y promover su aplicación; XVI. Proponer al Centro Nacional de Información, criterios para el funcionamiento de las bases de datos criminalísticas y de personal de las Instituciones Policiales y para el manejo de información. Versión electrónica disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf>. Consultada el 16 de diciembre de 2016.

Según Rafael Ruiz Harrell:¹⁰⁰

“...la averiguación previa da cabida a uno o varios delitos. Si además de robada una persona es herida por el ladrón, la averiguación contendrá dos delitos: robo y lesiones, y así en los demás casos. Analizadas en conjunto resulta que cada 100 averiguaciones dan cuenta, en promedio, de 130 delitos, de tal manera que, si se abrieron mil averiguaciones en cierto periodo, las estadísticas oficiales deberían informar de más o menos mil 300 delitos”.

A mayor abundamiento¹⁰¹ sobre el registro los delitos por la autoridad y los eventos, suponga, el lector, que aborda un microbús en la Delegación de Iztapalapa, Ciudad de México, el cual viaja hacia el Municipio de los Reyes la Paz en el Estado de México, en dicho transporte van tres pasajeros, una de éstas, es una mujer y el otro tripulante, el chofer, por lo que con el lector serían cinco las personas en dicho vehículo. Posteriormente suben al vehículo dos pasajeros más, los cuales amenazan a las cinco personas con un arma de fuego, de uso exclusivo de las fuerzas armadas, y asaltan en un primer momento a los pasajeros y al propio chofer, y les roban sus pertenencias (dinero, celulares en sí objetos visibles y fácilmente transportables). Uno de los delincuentes observa a la mujer y la obliga a irse hacia la parte trasera del vehículo con claras intenciones de agredirla sexualmente. Ante esta situación uno de los pasajeros les reclama a los asaltantes pidiendo les dejen, que ya les asaltaron y que por favor no le hagan nada a la mujer. Ante este reclamo, el portador del arma, voltea y le da un balazo al reclamante. El disparo de arma ocurre justo en los límites de Iztapalapa y Los Reyes, en el Estado de México, en la colindancia entre las dos entidades federativas. El evento sigue y la violación se consuma, cuando el transporte se ubica para entonces en el Estado de México.

Dada la gravedad del caso, las cinco personas agredidas se trasladan a la Agencia del Ministerio Público (AMP) y ahí relatan los hechos en el evento que

¹⁰⁰ Ruiz Harrell, Rafael, *Mentiras oficiales*, Grupo Reforma, versión electrónica disponible en <http://reforma.vlex.com.mx/vid/ciudad-crimen-x00bf-cuentan-delitos-81968574> 16 de diciembre de 2016.

¹⁰¹ Reformulación y adaptación de un Escenario originalmente planteado por Arango Durán Arturo.

pueden traducirse a cinco robos en el Ciudad de México, un disparo y un lesionado por arma de fuego en la colindancia entre las dos entidades, una violación en el Estado de México y una portación de arma para uso exclusivo de las fuerzas armadas. Es decir, un evento, nueve posibles delitos y tres diferentes niveles de competencia. Sin embargo, al registrar el evento el AMP que toma conocimiento de los hechos sólo registra un delito para efectos estadísticos; el que a su entendimiento es el más grave, ya sea una violación, un lesionado o un robo, u otro tipo de delito. Este tipo d registro oculta la realidad estadística, es decir en cifra oculta, los otros 8 posibles delitos. Más aún, suponga nuevamente el lector, que el lesionado muere a los dos días a consecuencia de las heridas producidas por el arma de fuego. En ese momento, entonces, dados los mecanismos de registro estadístico sobre el delito más grave, sea el homicidio en este caso, el AMP tendría que reclasificar el registro y señalar ahora este último delito. Sin embargo, eso no sucede, quedando en la estadística oficialmente registrado el primer delito, a criterio considerado por dicho AMP. Así, se puede presentar incluso para los delitos oficialmente denunciados, conocidos y registrados en la Averiguación Previa respectiva, una gran cifra negra oculta de gran magnitud.

Según Arango¹⁰²

“De esta información que tanto el SNSP como el INEGI concentran, puede señalarse que depende de la buena fe de los gobiernos de los estados, ya que no existe ningún mecanismo que obligue a las entidades a proporcionar esta información. Más aún, no existe un sistema de auditoría que pruebe que lo que están enviando las entidades es lo que tienen físicamente como averiguaciones previas iniciadas.”

Según Chapa Koloffon¹⁰³

¹⁰² Arango Durán, A., *Información confiable: Los problemas de la información estadística. Militarización y seguridad*, El Cotidiano, México, No. 153-13-28, enero-febrero de 2009, Versión electrónica disponible en <http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/15303.pdf> 16 de diciembre de 2016.

“Dejar un asunto de esta relevancia a un acuerdo de buena voluntad no solamente pone en riesgo la sostenibilidad de este ejercicio de transparencia, sino que hace imposible someter la información a los ejercicios de verificación que se requieren, dado que un mecanismo como éste no está previsto. ¿Existe una buena razón para que, a diferencia de lo que pasa con la mayoría de los recursos públicos, las cifras de incidencia delictiva no sean fiscalizadas para verificar si el número reportado coincide con el de averiguaciones previas iniciadas? Aunque las averiguaciones previas no son recursos públicos como tal, sí son un indicador de gestión gubernamental, por lo que debe poder ser sometido a escrutinio, con absoluto respeto a los datos personales de los involucrados en ellas.”

Chapa Koloffon, en el mismo artículo, comenta un caso en donde las autoridades en del Reino Unido¹⁰⁴ le retiran el *status* de estadística confiable a la información publicada por Inglaterra y Gales.

Dos de las conclusiones del mencionado estudio, que concluyó en la revisión de la estadística de Inglaterra y Gales, no tienen desperdicio por su claridad: “Es vital que el Gobierno asegure la precisión y confiabilidad de los datos de los crímenes registrados por la policía. Éstos proveen una fuente crucial de inteligencia para ésta e informa su despliegue operacional (...) **El subregistro o los errores de clasificación del crimen erosionan la confianza pública en la policía y socava**

¹⁰³ Chapa Koloffon, L., *Cifras delictivas a auditoría*. Obtenido de El Blog de México Evalúa: Versión electrónica disponible en <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2015/08/06/cifras-delictivas-a-auditoria/> 16 de diciembre de 2016.

¹⁰⁴ Otras notas periodísticas y comentarios al respecto sobre la manipulación de cifras del delito, en el Reino Unido se publicó en la versión electrónica disponible en: <http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/crime/10574424/Watchdog-strips-official-status-from-police-crime-figures.html>, <http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/crime/10557155/Lord-Stevens-admits-police-have-been-fiddling-crime-figures-for-years.html> consultada el 16 de diciembre de 2016. Police officers routinely fiddle crime figures, MPs are told 19 Nov 2013 Scotland Yard chief admits claims of crime figure manipulation contain some truth 08 Jan 2014 Police 'fiddle' crime figures 05 Dec 2009 MPs say crime figures cannot be trusted 09 Apr 2014 Fall in crime 'overstated', says expert 11 Dec 2013 The criminal handed a caution 50 times 28 Dec 2013

la confianza de los oficiales de primera línea en sus liderazgos: crea dudas sobre el hecho de que el público será tomado en serio cuando reporte un crimen.¹⁰⁵

Las autoridades agrupan y difunden esta información e ignoran por completo lo siguiente, la información recopilada contempla los eventos que los ciudadanos deciden denunciar y las autoridades registrar y, posteriormente difundir; y los cuales no son todos los que realmente ocurren, así tampoco lo son los registros difundidos de manera oficial, estos datos solo las autoridades los conocen. De hecho, de todos los delitos cometidos, existen delitos que no se conocen y no se denuncian, o sí se denuncian no conducen al inicio de la averiguación. Se llega a dar el caso del no queda registro del evento y en ocasiones solo se abre una “acta circunstanciada” o se inicia la averiguación y, a pesar de ello, no se cuentan todos los delitos. Esto es así, la función, del INEGI y del SESNSP, consiste en recopilar y difundir la información, al carecer de la normatividad adecuad, carecer de un estándar y al no contar con mecanismos de auditoría de la información, resulta entonces que los recolectores de la información no pueden examinar la metodología con la que fue elaborada, en consecuencia, la validez de la información con que cuenta cada institución. Esto se ve agravado por el hecho de que cada entidad, genera su propia información y la imposibilidad para determinar si la información recopilada corresponde, con la información difundida en las distintas páginas de la Internet que reportan sobre las fuentes primarias.

Entonces, la información estadística oficialmente aceptada por las autoridades es inadecuada desde su origen y los datos a partir de los cuales se actúa, se toman las decisiones y se determinan las políticas formuladas para el combate al delito resulten inadecuados, no afectan realmente en la incidencia delictiva, ni la que en efecto tiene lugar, ni la oficialmente reconocida; sólo representan a una fracción sesgada de los delitos. Así, para las autoridades un delito es igual a un evento, sin importar si éste puede dar lugar a varios delitos, competencias, víctimas y

¹⁰⁵Chapa Koloffon, L., op cit.

victimarios. Algo más grave aún, es que las víctimas y los victimarios no aparezcan en ninguna estadística oficial.¹⁰⁶

La forma en que se recopila y difunde la información puede dar lugar a inconsistencias o diferencias significativas. Por señalar sólo un ejemplo, existe una diferencia muy importante entre la cifra real y la oficial, según la *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2015 ENVIPE-2015*, no se denunció en el país, el 89.2% de los delitos cometidos, llegando en casos extremos como Guerrero, donde la no denuncia alcanzó la cifra de 94.2% o en el caso de San Luis Potosí, con una no denuncia de 93.3% de los delitos, esto de los datos del INEGI del 2015.

Según García Luna:

“El desarrollo de indicadores en materia de seguridad pública es fundamental para contar con información oportuna, veraz y confiable que permita diseñar estrategias efectivas de prevención y combate a la delincuencia. También lo es, sin duda, para la evaluación y mejora de las políticas públicas instrumentadas por los gobiernos para tales efectos”¹⁰⁷

Así, la incidencia delictiva reportada en las cifras oficiales está muy lejos de la que conocen los ciudadanos día con día, de estas cifras no se pueden derivar conclusiones confiables sobre la incidencia de la actividad delictiva. Por ello los cambios en las cifras oficiales no reflejan efectivamente cambios en los índices delictivos reales. Además, están aquellos delitos no reportados por las víctimas por diversas razones, entre las que destacan, como las más frecuentes, la falta de confianza de las instituciones, el temor de posibles colusiones entre los delincuentes y las autoridades policiales. Si esta situación se corrige, se traduciría en cambios en el comportamiento ciudadano que haya decidido reportar más delitos; que estos cambios podrían reflejarse en un simple mejoramiento en los

¹⁰⁶ Arango Durán, A., op cit.

¹⁰⁷ Alvarado Mendoza, A., *Indicadores de Seguridad Pública en México: una Discusión conceptual metodológica*, México, Secretaria de Seguridad Pública Federal, 2012.

sistemas de registro de las instituciones o, inclusive, a que las autoridades reporten las denuncias que se guardaban en periodos pasados.

Es hasta el año 2016, cuando el SESNSP anuncia contar con recursos y programas suficientes para avanzar en la homologación del registro y la forma en que se clasifican los delitos. Aunque esta “homologación” sólo uniforma la clasificación nacional de los delitos con fines estadísticos y no para normar la forma en que debe registrarse el delito. Aunque se señala entre los objetivos de esta nueva homologación, brindar a la sociedad información oportuna y veraz¹⁰⁸.

Toda información debería integrarse sistemáticamente, mediante instrumentos tecnológicos seguros y modernos. Con ese objeto, cualquier política al respecto, debería contar con los mecanismos y procedimientos de auditoria y revisión técnica, bajo estándares internacionales, de la información estadística. De otra forma, sólo se estará *viciando* el sistema, como se ha venido argumentando antes, el pensar que sólo con la homologación en la clasificación de los delitos basta y se estaría legitimando a un sistema de recopilación estadística de incidencia delictiva, al parecer estas decisiones están sobre todo ligadas con fines políticos, en lugar de una genuina y eficaz respuesta destinada a la resolución de seguridad pública.

Mientras sólo se piense en “homologar la clasificación nacional” y no en normar, bajo estándares internacionales los mecanismos de registro con toda la información respecto de los eventos delictivos, no sólo aquella que las instituciones de seguridad pública decidan registrar y mostrar. Cualquier política pública que se instrumente o diseñe con esta información, por supuesto que tendrá errores de origen.

De acuerdo con la propuesta de “Norma Oficial Mexicana para la Recolección, Sistematización y Utilización de la Estadística Delictiva Oficial” realizada por Arango y Lara¹⁰⁹, la estadística de incidencia delictiva debería contar con una

¹⁰⁸Al respecto puede buscarse en google “nueva metodología para homologar registro delictivo” .

¹⁰⁹Esta propuesta fue presentada ante Felipe Calderón, dentro de los Diálogos por la Seguridad (11 de agosto de 2010) convocados por este durante su mandato y, presentada además, ante el Grupo de trabajo que elaboró la propuesta de carácter metodológico para el diseño de índices

regulación de este tipo. Dicha obligación la sustentan en algunas fracciones del artículo 40, de la “Ley Federal Sobre Metrología y Normalización”¹¹⁰

- a) ARTÍCULO 40.- Las normas oficiales mexicanas tendrán como finalidad establecer:
- b) I. **Las características y/o especificaciones que deban reunir los productos y procesos cuando éstos puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas** o dañar la salud humana, animal, vegetal, el medio ambiente general y laboral, o para la preservación de recursos naturales;
- c) III. **Las características y/o especificaciones que deban reunir los servicios cuando éstos puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas** o dañar la salud humana, animal, vegetal o el medio ambiente general y laboral o cuando se trate de la prestación de servicios de forma generalizada para el consumidor; (énfasis añadida)

Hasta ahora, se podría señalar:

- a) No obstante, la estadística oficial presentará deficiencias, independientemente que se registre cifra negra, se reporten los delitos o no, mientras no se cambie la costumbre de iniciar una averiguación previa por cada evento que se denuncia, sin importar que en dicho evento se hayan cometido dos o más delitos, y haya habido dos o más víctimas.
- b) Mientras no exista un mecanismo que indique cuantos delitos, ante autoridad correspondiente, se reportaron en realidad, cuántas víctimas los padecieron y cuantos victimarios existen, registrados en estas Averiguaciones-Evento. Se les puede llamar Averiguaciones-Evento, pues finalmente lo que éstas indican es, el número de eventos que las autoridades decidieron contar y presentar en las estadísticas oficiales, y no

delictivos de inseguridad y victimización para la evaluación y seguimiento del sistema nacional de seguridad pública de la comisión de seguridad pública de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), Arango D. Arturo y Cristina Lara Medina. “Norma Oficial Mexicana para la Recolección, Sistematización y Utilización de la Estadística Delictiva Oficial”. Mimeo, 2012

¹¹⁰ Ley Federal Sobre Metrología y Normalización. Versión electrónica disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfnm.htm>, consultada el 18 de diciembre de 2016.

el número de delitos que realmente captaron. Las autoridades ignoran por completo los eventos que los ciudadanos deciden denunciar, pues no todos ocurren. De hecho, de todos los delitos que los ciudadanos padecen, existen delitos que no se conocen y no se denuncian, por lo que da lugar al inicio de la Averiguación y aún en el caso en el que se inicia la Averiguación, no se registran todos los delitos. Derivado de esto, se debe contar con mecanismos de acopio de información delictiva de acuerdo a los estándares internacionales, para estimar el delito en la mejor forma posible.

- c) En los datos sólo se contempla una parte de la información sobre el delito, de hecho, en las encuestas se menciona la “cifra negra” –delitos cometidos que no son reconocidos en la estadística delictiva y pueden ser de entre el 80% y 90. Lo anterior, sugiere que se está contando dos delitos, por cada diez cometidos y en el peor de los escenarios aquí descritos, sólo se contabiliza uno de cada 10.

Existe una máxima en los sistemas de información que señala que “si basura entra, basura sale” y se refiere a que, si una base de datos se carga con información inadecuada, los resultados que se deriven de su análisis serán a su vez, inadecuados. Puede afirmarse categóricamente que con el actual “sistema oficial de información” los análisis que se hagan, sin importar la buena fe o la voluntad con la que se hagan o la institución que los realice, sea pública o privada, estarán viciados de origen. Mientras los análisis y estudios se basen en la cifra oficial, estarán replicando y, quizás legitimando, los mecanismos de recolección y difusión oficiales.

Por su parte, las ONG'S, investigadores y académicos que hagan uso de la información oficial, sin cuestionar su validez y señalen, en el mejor de los escenarios, que sus análisis contienen fallas de origen, propician que las autoridades continúen con los vicios en el acopio análisis y difusión de la información carente de metodología adecuada y falta de confiabilidad de los datos.

En suma, la estadística oficial, publicada por el INEGI sobre la delincuencia, actualmente representa solo una parte de los delitos denunciados, por lo cual se debe cambiar la forma de generar la estadística, tomando en cuenta: cada evento, todos los delitos, las víctimas y victimarios para poder comprender mejor el fenómeno delictivo denunciado por la ciudadanía.

Según el mismo García Luna:¹¹¹

“La construcción y consolidación de instituciones eficaces de seguridad pública en México tiene aparejada una condición esencial: el desarrollo de capacidades para medir y evaluar sus resultados.”¹¹²

2.2 La evolución del delito según cifras oficiales

A partir de lo expuesto cualquier análisis que se realice sobre la información publicada por el SESNSP, por el INEGI, o por cualquier otra fuente oficial, estará distorsionado de origen, no representa sino a la voluntad política y la capacidad administrativa de cada instancia, en los tres niveles de gobierno al registrar lo que a su criterio debía ser registrado. Esta distorsión y lagunas en la información dan cuenta las encuestas de victimización y percepción realizadas por el INEGI y, en su tiempo, por el “Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad” (ICESI), hasta antes de su desaparición.

Sin embargo, y a pesar de todas las deficiencias de las estadísticas oficiales, el análisis realizado en esta investigación, se basa en esas estadísticas, porque son las únicas disponibles.

Ya se estableció que no existe un consenso, por parte de las autoridades, y de la sociedad civil, acerca de cuáles deberían ser llamados delitos de alto impacto, se

¹¹¹ Alvarado Mendoza, A., Op. cit.

¹¹² La actuación de Genaro García Luna en los distintos cargos ha sido muy criticada y con justa razón ya que teniendo todo el poder político y económico para lograrlo se quedó en el intento construir un sistema coherente de información estadística, y sus buenas intenciones manifestadas se quedaron en eso, al no haber podido consolidar esas mismas herramientas adecuadas. Sin embargo, no hay que negar que tiene razón al señalar que se debe contar con esas herramientas y con un sistema estadístico adecuado, con sistemas de información sólidos y confiables.

mostró además que, en sentido estricto, cualquier delito puede ser considerado de alto impacto, dependiendo de las circunstancias en que se comete.

Según el INEGI¹¹³;

“En México se generan distintas cifras estadísticas que permiten conocer el panorama socio-demográfico de la delincuencia. Estas cifras se identifican como: real, oculta, oficial, aparente y legal. La cifra real de la delincuencia se refiere al conjunto de todos los hechos constitutivos de delitos realizados, así como a las personas que los han cometido o resultado víctimas de ellos. Una parte de éstos hechos no se hacen del conocimiento de las autoridades a quienes corresponde su investigación y sanción, conformando así la llamada cifra oculta de la delincuencia. Aquellos hechos que se denuncian ante la autoridad correspondiente, son identificados como la cifra oficial, misma que al ser registrada en forma permanente, suministra información continua. Dentro de la cifra oficial se encuentra el conjunto de información que proporcionan las áreas de prevención del delito y procuración de justicia, denominada cifra aparente de la delincuencia, debido a que registra hechos en los cuales no se ha sentado una verdad jurídica sobre la comisión de los delitos que se investigan. Por otra parte, la cifra legal de la delincuencia se integra con información relativa a personas registradas en dos momentos del procedimiento penal: a partir de la etapa previa a la instrucción del proceso penal correspondiente y durante el desarrollo del mismo.”

En este apartado sólo se mostrarán los delitos correspondientes a la cifra que aparece como oficial, es decir aquella registrada en Averiguaciones Previas, durante el periodo 1997 a 2015, con énfasis en lo calificado como delito de alto impacto, en particular el homicidio en cualquiera de sus modalidades, secuestro, extorsión, robo con violencia, robo de vehículo, robo a casa habitación, robo a negocio y robo a transeúnte.

Las cifras se muestran en la siguiente ilustración.

¹¹³ INEGI, *Estadísticas judiciales en materia de los Estados Unidos mexicanos 2011*, México, INEGI, pág. 6.

Año	Homicidios	Priv. De La Libertad (Secuestro)	Delitos Patrimoniales	Delitos Sexuales (Violacion)	Lesiones	Otros Delitos	Robo Comun	Robo De Ganado (Abigeato)	Robo En Carreteras	Robo En Instituciones Bancarias	Total
1997	35,341	1,047	171,041	11,664	228,871	440,239	582,294	-	-	446	1,470,943
1998	34,444	734	213,809	11,315	242,144	269,260	592,813	-	-	468	1,364,987
1999	33,242	590	207,979	11,492	248,643	324,580	563,501	-	-	440	1,390,467
2000	32,018	591	200,654	13,066	256,437	353,730	510,873	-	-	345	1,367,714
2001	31,185	505	217,111	12,971	258,783	381,816	535,719	-	-	245	1,438,335
2002	29,144	435	256,203	14,372	251,237	373,550	508,023	5,211	962	344	1,439,481
2003	28,330	413	254,976	13,996	247,906	375,926	508,465	5,013	1,180	464	1,436,669
2004	26,530	323	256,564	13,650	246,338	365,994	507,483	5,651	1,438	350	1,424,321
2005	25,771	278	254,251	13,541	239,165	366,759	509,000	5,611	1,039	266	1,415,681
2006	27,552	733	264,570	13,894	245,507	373,594	538,589	5,358	987	317	1,471,101
2007	25,133	438	271,478	14,199	261,295	403,757	604,250	5,026	982	472	1,587,030
2008	27,759	907	259,416	14,067	250,973	417,907	649,988	5,082	1,290	665	1,628,054
2009	31,546	1,162	271,925	14,771	244,616	421,206	671,817	6,103	1,692	954	1,665,792
2010	35,713	1,222	266,764	14,908	230,737	419,442	729,384	5,747	2,529	995	1,707,441
2011	37,952	1,432	250,819	15,751	216,214	444,199	753,442	5,747	3,414	964	1,729,934
2012	38,224	1,418	239,981	14,566	207,347	493,175	699,872	6,134	3,450	748	1,704,915
2013	34,906	1,683	237,137	13,537	202,040	504,472	675,833	7,668	2,713	1,088	1,681,077
2014	32,631	1,395	217,512	12,638	194,114	518,096	602,276	8,286	2,366	1,017	1,590,331
2015	32,791	1,054	203,936	12,156	180,115	510,585	549,104	8,005	2,530	784	1,501,060
2016	8,089	246	48,073	2,916	37,867	125,057	131,904	1,687	659	171	356,669

Nota. 2016 comprende los meses de enero a marzo

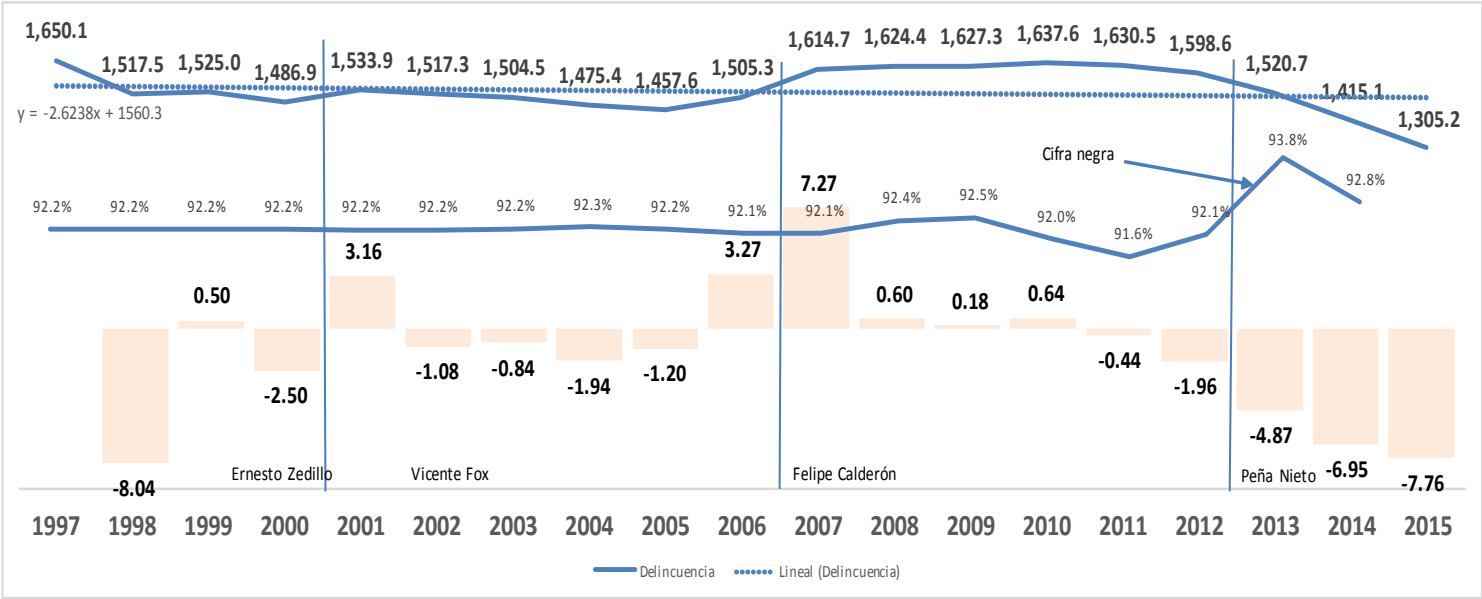
Ilustración 6. México Incidencia delictiva del fuero común registrada por el SESNSP

Fuente: Elaboración propia con base en información del SESNSP, del ICESI y del INEGI

De acuerdo con esa información la evolución de los delitos registrados en México presenta una tendencia ligera decreciente, que se acentúa en los últimos 5 años, quizá explicada por el incremento en la "cifra negra". Es decir, a medida que crece el número de delito no denunciado o no registrado de manera adecuada conocido como "cifra negra", el número de delitos registrado, disminuye. Esta relación puede verse con claridad en la siguiente ilustración.

Si se observa a la cifra negra, aquellos delitos para los cuales existen probabilidades de que no hayan sido denunciados o registrados adecuadamente, particularmente en los años correspondientes al gobierno de Peña Nieto, esto lo explica, dicha cifra va en dirección contraria a la tasa de crecimiento de un año, con respecto del año anterior. A medida que desciende la tasa de crecimiento, la cifra negra aumenta.

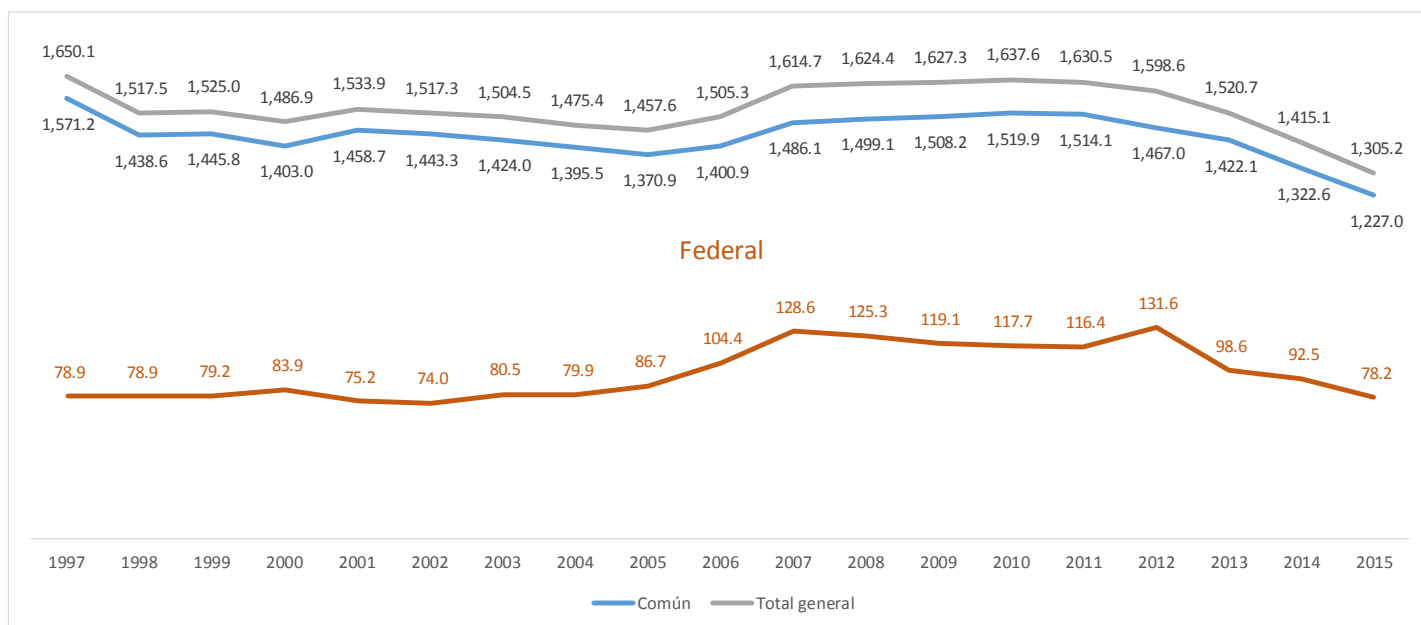
Ilustración 7. Evolución de los delitos registrados por el SESNSP, por cada 100 mil habitantes; con línea de tendencia, tasa de crecimiento de un año con respecto del año anterior y cifra negra.



Fuente: Elaboración propia con base en información del SESNSP, del ICESI y del INEGI

Esto sugiere que muy probablemente el gobierno tiene cada vez menos capacidad para registrar los delitos. Incluso en el año 2014, la cifra negra desciende sólo un punto porcentual, en tanto que la tasa de crecimiento de 2014 con respecto del año 2013, desciende más de tres puntos. En general puede verse que se tiene un máximo en delito registrado en el año 2001.

Ilustración 8. Evolución de los delitos registrados de los fueros común, federal y total por 100 mil habitantes. 1997 a 2015



Fuente: Elaboración propia con base en información del SESNSP, del ICESI y del INEGI

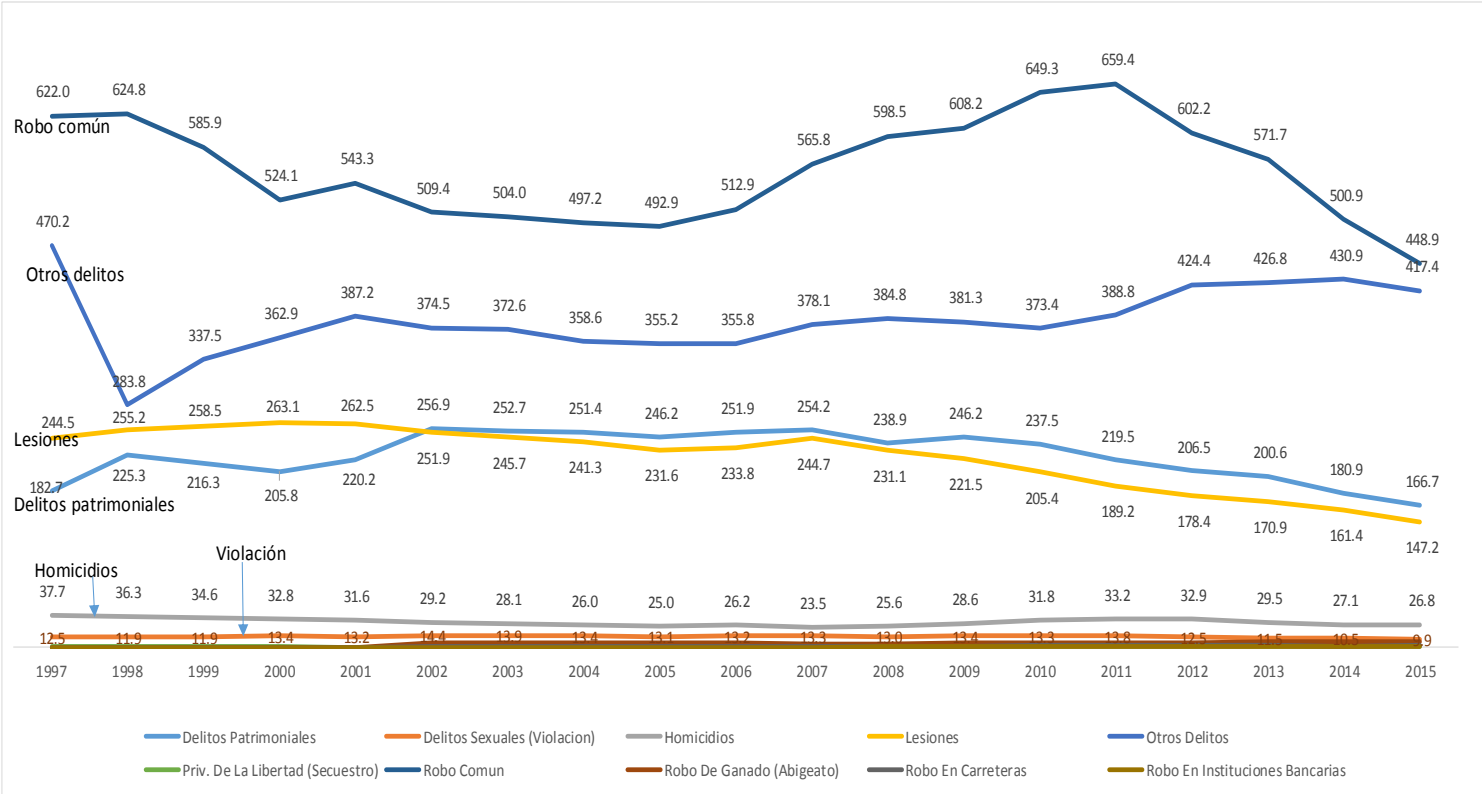
La ilustración anterior muestra el delito total, tanto del fuero común como del fuero federal, el cual se ve en la línea superior. La línea del medio muestra el delito registrado del fuero común y la línea en la posición inferior muestra el delito registrado del fuero federal por 100 mil habitantes. La escala del delito registrado del fuero federal se modificó con objeto de poder mostrar de forma más visual a los tres registros; sin embargo, debe notarse que el delito registrado del fuero federal representa alrededor del 8 % del delito total registrado.

En la ilustración anterior puede verse que, por ejemplo, para el año 2012, el delito total fue de 1,598.6 delitos registrados; los que se dividieron en 1,467.0 delitos

registrados del fuero común y 131.6 delitos registrados del fuero federal. Todas las cifras se expresan por cada 100 mil habitantes.

La siguiente ilustración muestra la tendencia que tienen los delitos del fuero común. Los delitos de robo común, lesiones y delitos patrimoniales muestran tendencias decrecientes, destacando la de robo común que pasó de 659.4 delitos registrados en el año 2011, en esta modalidad; a 448.9 en el año 2015. Estas cifras son por 100 mil habitantes.

Ilustración. Evolución de los delitos registrados del fuero común, por 100 mil



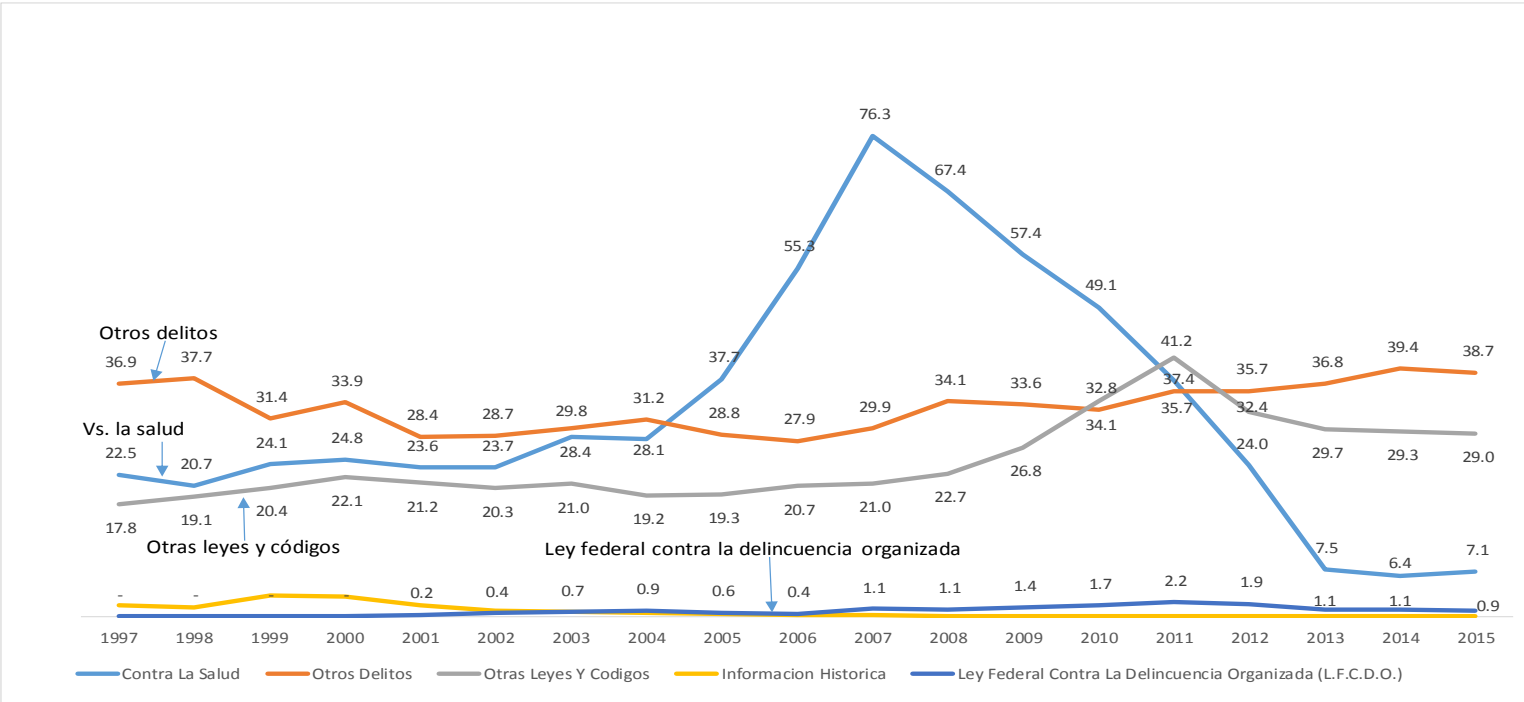
habitantes. 1970 a 2015

Fuente: Elaboración propia con base en información del SESNSP, del ICESI y del INEGI

Los delitos registrados que muestran tendencias crecientes son los de homicidio y violación, ya que, aunque se tiene una ligera disminución en los últimos años en el análisis, en términos numéricos, la tendencia de largo plazo es al alza.

Por lo que toca a los delitos registrados del fuero federal, existe una disminución importante en los delitos contra la salud.

Ilustración 9. Evolución de los delitos registrados del fuero federal, por 100 mil

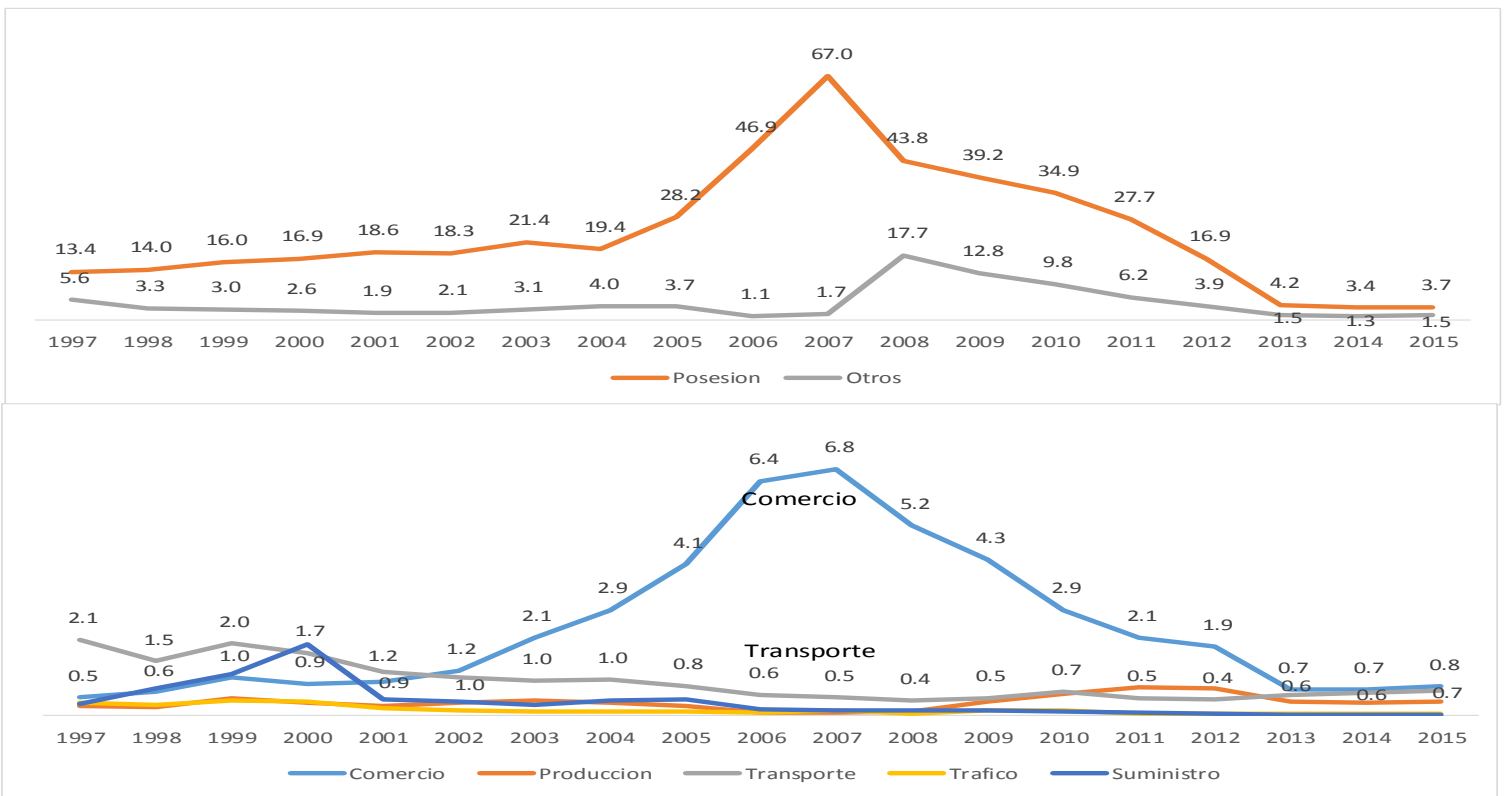


habitantes. 1970 a 2015

Fuente: Elaboración propia con base en información del SESNSP, del ICESI y del INEGI

Esa disminución se explica por los cambios que han tenido los delitos por posesión de alguna droga; los cuales pasaron de un máximo de 75,511 delitos registrados en el año 2007, a 4,475 en el año 2015.

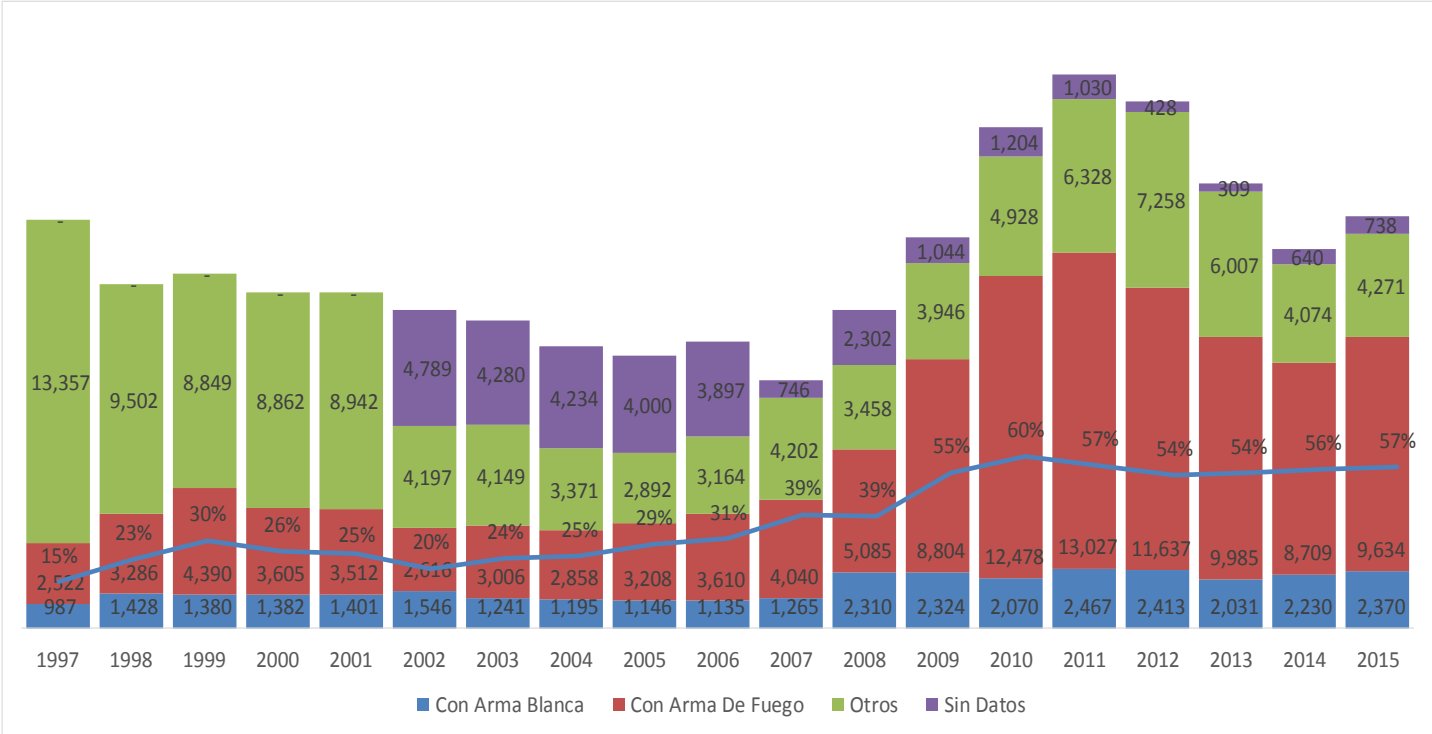
Ilustración 10. Evolución de los delitos registrados del fuero federal, contra la salud. Por 100 mil habitantes. 1970 a 2015



Fuente: Elaboración propia con base en información del SESNSP, del ICESI y del INEGI

Respecto del homicidio doloso, al observar la tendencia de largo plazo de los años 1997 a 2015; en general puede verse que éstos van al alza, aun cuando haya ligeras disminuciones entre los años 2013 a 2015.

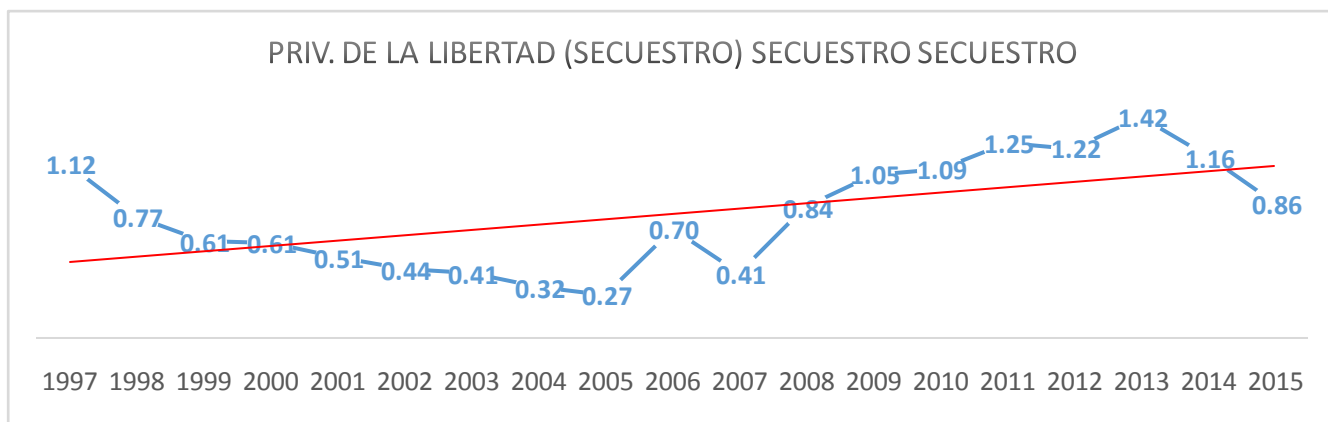
Ilustración 11. Evolución de los homicidios dolosos registrados.



Fuente: Elaboración propia con base en información del SESNSP

En particular se tienen tendencias crecientes en los homicidios registrados que se cometen con arma de fuego y arma blanca, sin importar si son dolosos o culposos. Por lo que respecta al secuestro, también su tendencia de largo plazo es al alza. El año más bajo del actual gobierno está por encima de los primeros años del gobierno del presidente Calderón.

Ilustración 12. Secuestro por cada 100 mil habitantes. 1997 a 2015.



Fuente: Elaboración propia con base en información del SESNSP

En lo que toca a la extorsión, También este delito muestra una tendencia creciente en el largo plazo.

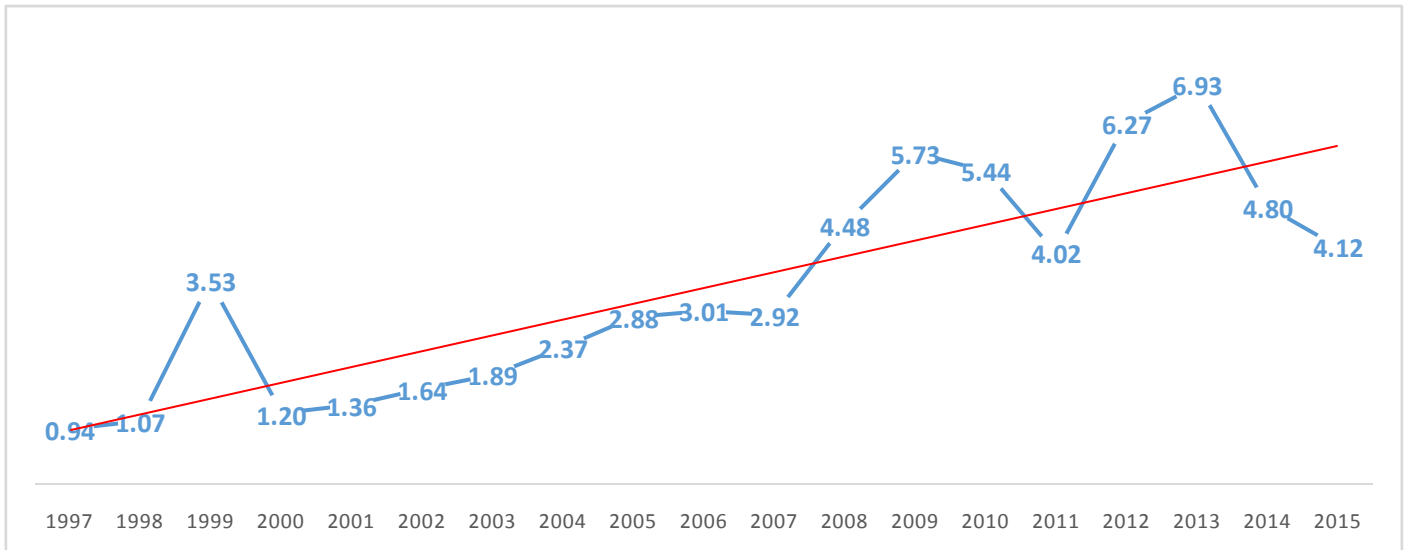


Ilustración 13. Extorsión por cada 100 mil habitantes. 1997 a 2015.

Fuente: Elaboración propia con base en información del SESNSPO

En lo que corresponde al robo con violencia, destacan por su tendencia creciente, los robos a negocio y los robos en carreteras a autobuses, camiones de carga, vehículos particulares y otros robos en carretera.

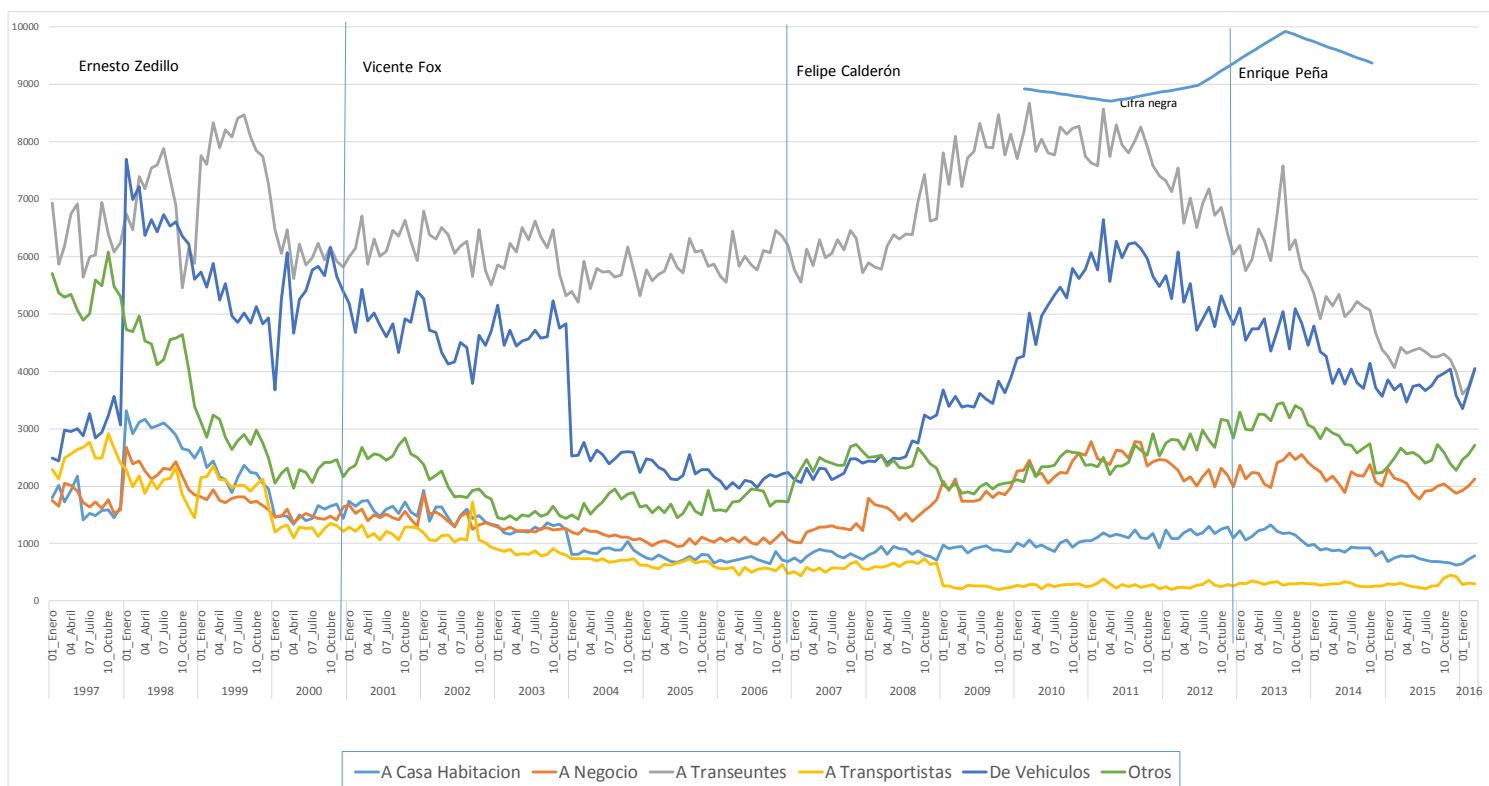


Ilustración 14. Evolución del robo con violencia según modalidad.1997 a 2015

Fuente: Elaboración propia con base en información del SESNSP0

En general, las ligeras disminuciones que muestran la mayoría de los delitos registrados por el SESNSP, podrían explicarse por los aumentos en cifra negra. A medida que dicha cifra aumenta, los delitos registrados disminuyen; y a la inversa. A medida que dicha cifra disminuye los delitos registrados aumenta.

Finalizaremos este apartado analizando las intervenciones de la policía de los distintos estados de la república, esto es, del fuero común, en los distintos delitos de alto impacto. El análisis se muestra en la siguiente tabla.

Ilustración 15. Intervenciones de las policías estatales en los delitos de alto

	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>
Robo a transeúnte en vía pública	28,773	30,477	50,588	13,772
Robo a negocio	21,461	22,404	29,303	14,906
Robo de vehículo	27,311	27,740	19,094	13,034
Robo a casa habitación	29,013	21,183	26,067	7,832
Homicidio	6,947	4,586	4,320	2,595
Extorsión	3,779	6,593	1,338	667
Secuestro	2,431	3,224	2,118	400
Privación de la libertad	1,185	1,132	902	1,089
Secuestro exprés		204	73	87

impacto entre los años 2011 a 2014

Fuente: Elaboración propia con base en información INEGI. Censos de Gobierno 2012 a 2015.

En esta tabla pueden verse las intervenciones que las distintas policías estatales reconocen haber efectuado y cuya recopilación se muestra en los censos de gobierno, recopilados por el INEGI.

Así puede verse una clara tendencia decreciente de las intervenciones que las distintas fuerzas policiales tienen sobre los delitos de alto impacto.

2.3 Evolución. Referencias internacionales

Al revisar el registro del delito a nivel nacional e intentar compararlo contra otras naciones, la cuestión se complica, México no cumple con los estándares que la UNODC ha establecido. Dichos estándares se encuentran en el documento llamado “Principios y Marco de Referencia para una Clasificación Internacional del

Delito con Propósitos Estadísticos,” el cual sirvió como base para realizar la Clasificación Internacional de Delitos con Fines Estadísticos.

En el Marco de Referencia se establece la necesidad de contar con una clasificación internacional del delito que permita la comparabilidad de las estadísticas en el tiempo y entre los distintos países, con objeto de comprender y evaluar los efectos que las políticas públicas aplicadas por los distintos países tienen sobre los niveles de delito. Según la UNODC el propósito de realizar esta clasificación es el de agrupar y organizar la información, de tal forma que la información pueda ser sistematizada y estandarizada.¹¹⁴

Independientemente de la problemática existente entre las diferentes clasificaciones nacionales, dados los distintos sistemas legales y las diferencias culturales, la UNODC establece que existen dos concepciones para abordar el delito: desde el punto de vista de la definición técnica legal y desde la acción común que se vuelve inaceptable. La definición legal da lugar al registro administrativo de los delitos,¹¹⁵ mientras la acción común, se vuelve inaceptable dando información sobre el delito, obtenido en las encuestas de victimización. Sin embargo, de acuerdo con la UNODC, el sólo contar con una clasificación común no resuelve los problemas de comparabilidad derivados de las diferentes prácticas de registro existentes entre los distintos países o, incluso, al interior de un país, entre los distintos gobiernos locales o municipales. De ahí, una de las principales recomendaciones de la UNODC para poder contar con un sistema internacional de clasificación sobre los delitos que permita la comparabilidad, se debe ver los delitos registrados desde el punto de vista de los eventos, más que desde el punto de vista de los atributos estrictamente legales. Esto lleva a que el marco de

¹¹⁴ UNODC, *Seguridad pública y prestación de servicios policiales: manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*, Nueva York, Naciones Unidas, 2010, pág. 7.

¹¹⁵ Lo que en México se conoce como cifra oficial, ya sea aparente –la registrada parcialmente por los Ministerios Públicos- y que es la que se reporta por el SESNSP o legal y que es la que corresponde a las estadísticas judiciales.

referencia recomendado este basado en una clasificación derivada en los eventos *The framework is an event - based classification.*¹¹⁶

La UNODC ha recopilado información,¹¹⁷ aproximadamente de 130 países, sobre el delito que de alguna manera responde a esa clasificación internacional. Aunque no se recopila información de todos los delitos, los compilados son los más significativos, de acuerdo al criterio de ese organismo.

Ilustración 16. Datos que México ha reportado a la UNODC *Statistics*. 2003 a

Concepto	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Assault		246,338	239,166	245,507	261,295	250,932	244,623	230,687	212,141	211,921	211,714
Kidnapping	169	323	325	595	438	907	1,162	1,284	1,344	1,512	1,888
Theft		83,143	84,827	85,775	99,536	105,398	132,345	132,068	135,171	92,659	90,262
Robbery		514,922	515,916	545,232	610,730	656,877	680,566	738,138	751,750	746,894	728,762
Burglary		141,885	142,640	154,655	162,003	161,907	174,541	191,575	195,551	191,918	198,945
Domestic Burglary		86,961	89,535	97,239	100,257	101,931	105,455	114,376	116,538	114,291	119,240
Motor Vehicle Theft		144,457	143,525	146,808	163,131	193,856	202,480	229,965	230,415	208,491	189,805
Total Sexual Violence		28,815	28,622	30,906	33,102	32,862	33,815	34,113	34,027	36,389	39,091
Rape		13,650	13,550	13,894	14,199	14,078	14,850	14,993	14,938	15,867	16,472
Sexual Offences ag. Children		2,691	2,509	2,761	2,730	2,577	2,555	2,365	2,223		
Total general	169	1,263,185	1,260,615	1,323,372	1,447,421	1,521,325	1,592,392	1,689,564	1,694,098	1,619,942	1,596,179

2013

Fuente: Elaboración propia con base en información de UNODC *Statistics*.

Si se realiza un análisis comparativo entre la información reportada de los delitos mostrada en la Ilustración 6. México Incidencia delictiva del fuero común registrada por el SESNSP y los de la Ilustración 16. Datos que México ha reportado a la UNODC *Statistics*. 2003 a 2013, podrá observarse que no existe concordancia entre las diferentes cifras.

¹¹⁶ UNODC, op. cit.

¹¹⁷ Las estadísticas recopiladas por la UNODC, versión electrónica disponible en <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/statistics/crime.html> consultada el 18 de diciembre de 2016.

Esa falta de concordancia obliga a realizar un análisis más a detalle de los delitos que México reporta ante la UNODC vs los delitos que reporta al interior y encontrar el origen de dichas diferencias.

Los delitos que la UNODC compila son sobre el homicidio, respecto del delito del alto impacto. Las categorías se muestran en la siguiente ilustración.

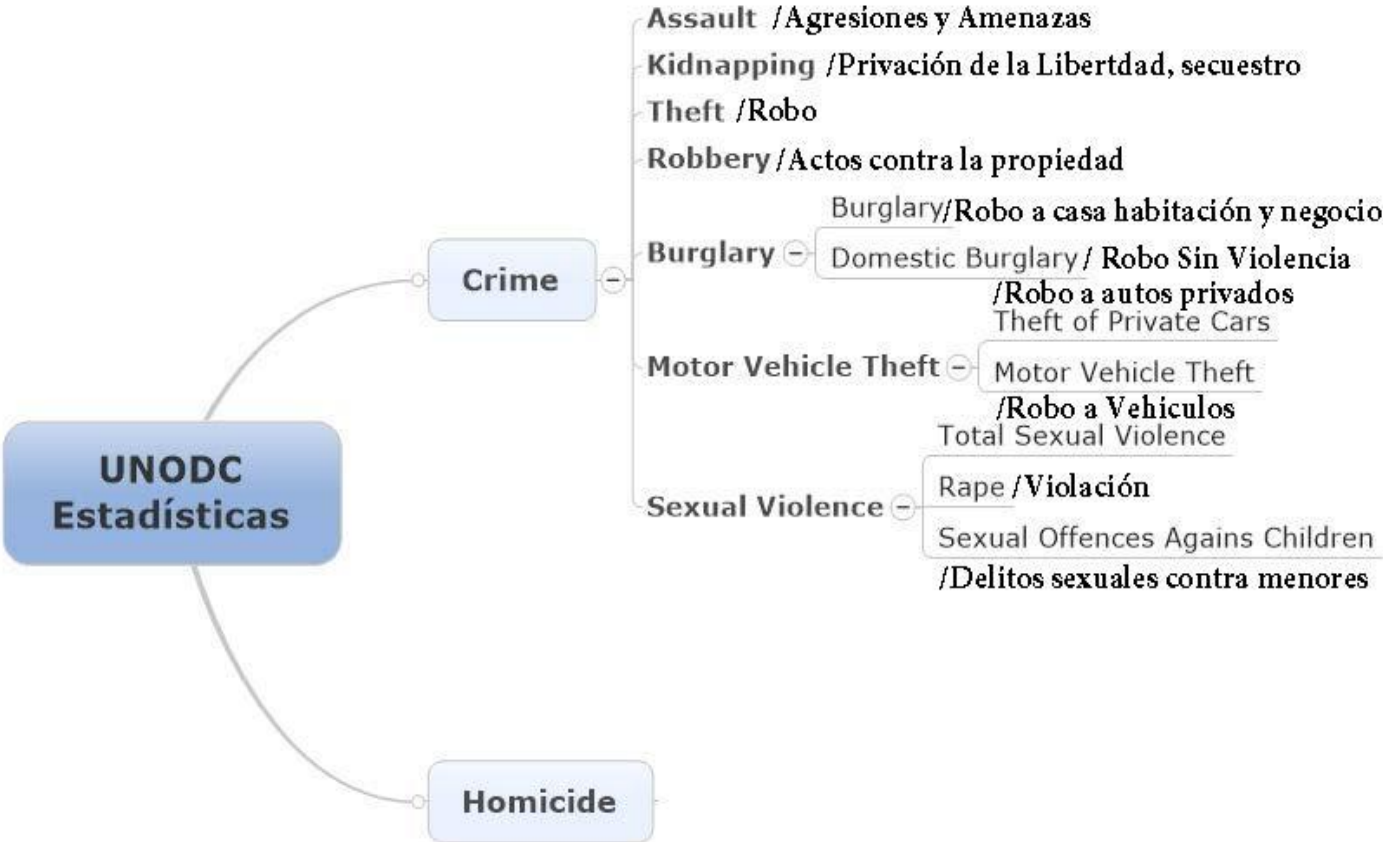


Ilustración 17. Categorías de delito recopiladas por la UNODC

Fuente: Elaboración propia con base en información de la UNODC *Statistics*

Aunque el sistema estadístico sobre el delito en México, se ha ido acercando poco a poco a esta clasificación internacional, aún tiene severas deficiencias, como ya se observó, en la práctica administrativa sobre el registro de los delitos, ya que no cuenta eventos, sino que cada AP sólo muestra el delito más significativo a juicio del MP y no todos los delitos, los presuntos responsables ni todas las víctimas, lo

que da lugar a un subregistro importante o no registro. De acuerdo con la UNODC en todos los países existen problemas en la práctica administrativa lo que da lugar a que, en promedio, los registros administrativos alejados en un del 50% de los delitos realmente; mientras que en México el registro de los delitos cometidos solo corresponden al 8%, alejándose en un 42% de la media internacional, lo que implica que las estadísticas oficiales en México, las registradas por los gobiernos federal y estatales y recopiladas y publicadas por el INEGI y el SESNSP, no reportan el 92% de los delitos cometidos.

Assault. Según la definición de UNODC, Este delito tiene que ver con agresiones y amenazas. Según puede verse en la tabla siguiente.

Ilustración 18. Delito de lesiones reportado por México ante la ONUDC e

	<i>Assault</i>	<i>Lesiones</i>								
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Delitos reportados según el SESNSP	246338	239165	245507	261295	250973	244616	230737	216214	207347	202040
Delitos reportados a la ONUDC	246,338	239,166	245,507	261,295	250,932	244,623	230,687	212,141	211,921	211,714

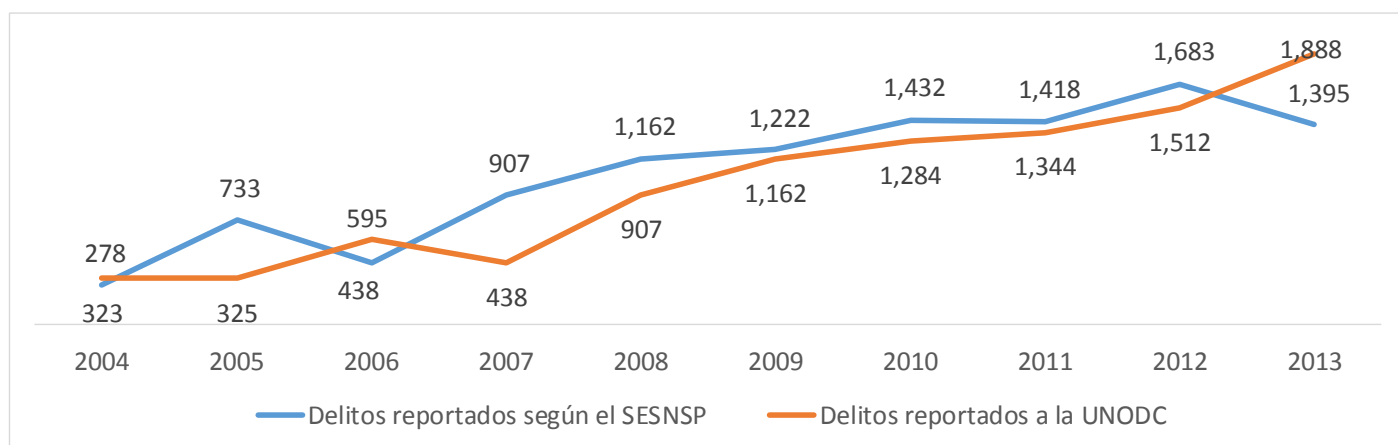
internamente. (Assault)

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del SESNSP y la UNODC *Statistics*.

Aunque existen algunas pequeñas diferencias, las lesiones reportadas por el SESNSP internamente, corresponden con el delito de *Assault* reportado por México ante la UNODC.

Kidnapping. Este delito tiene que ver con la privación de la libertad, en su modalidad de secuestro. La ilustración siguiente muestra los datos que México ha reportado sobre el secuestro, según el SESNSP.

Ilustración 19. Delito de secuestro reportado por México ante la ONUDC e internamente. (*Kidnapping*)



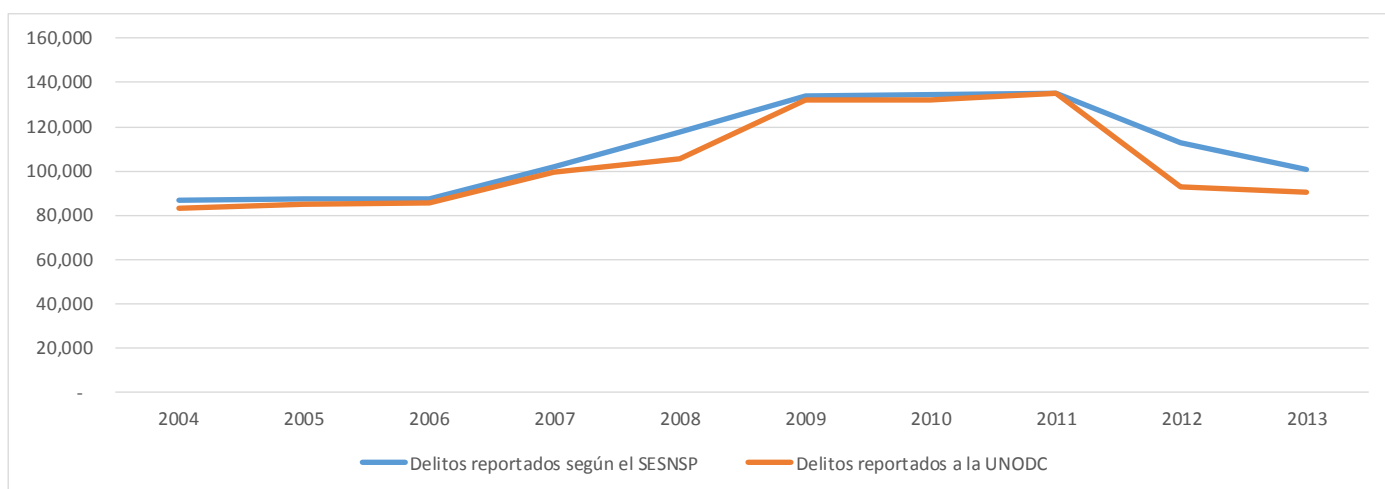
Fuente: Elaboración propia con base en los datos del SESNSP y la UNODC *Statistics*.

Como se puede observar, en general, el número de secuestros reportados por México al extranjero son distintos a los reportados al interior del país, con excepción de los correspondientes a los años 2004, 2006 y 2013. En esos años los delitos de secuestro reportados por México ante la UNODC fueron más que los que reportados al interior. Destaca el año 2013, donde los secuestros fueron 493, más que los reportados internamente.

Theft. En la clasificación internacional de los delitos, *Theft* se define como Robo (hurto) apropiación ilegal de la propiedad de otra persona para retener esa propiedad de forma permanente sin que haya existido consentimiento de la persona u organización y sin utilizar la fuerza, amenazas o violencia, ni coacción o engaño. La clasificación de los delitos que realiza el SESNSP respecto de los

delitos contra la propiedad solamente donde no hubo fuerza, amenazas, violencia, coacción ni engaño se encuentran en la sección de robo común y podrían considerarse como robo a transeúnte, y a transportista. De acuerdo a la definición se debería incluir sólo los delitos sin violencia, sin embargo, el reporte que hace México ante la UNODC, incluye a ambos delitos con o sin violencia, siendo mínimas las diferencias contra lo reportado internamente.

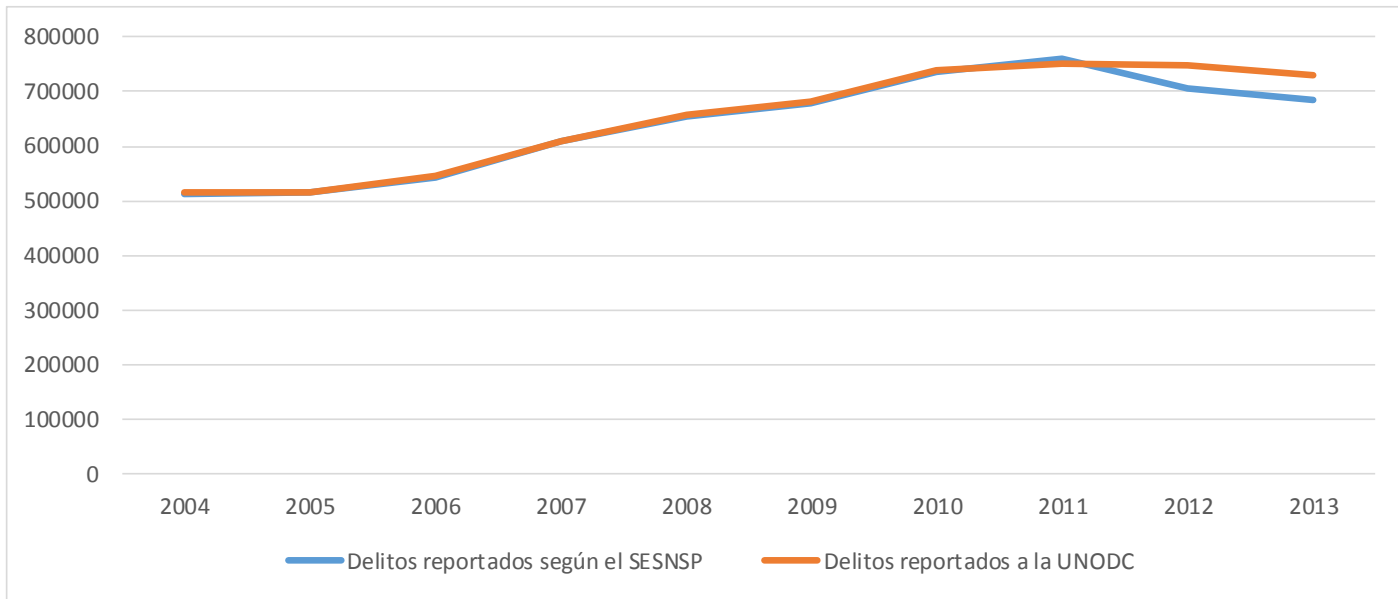
Ilustración 20. Delitos de robo a transeúnte y a transportista con o sin violencia reportado ante la UNODC e internamente. (Theft)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del SESNSP y la UNODC *Statistics*.

Robbery. Este delito aparece definido como actos contra la propiedad que involucran violencia o amenazas contra la persona.

Ilustración 21. Delitos de robo común con y sin violencia y de abigeato reportados ante la UNODC e internamente (*Robbery*)

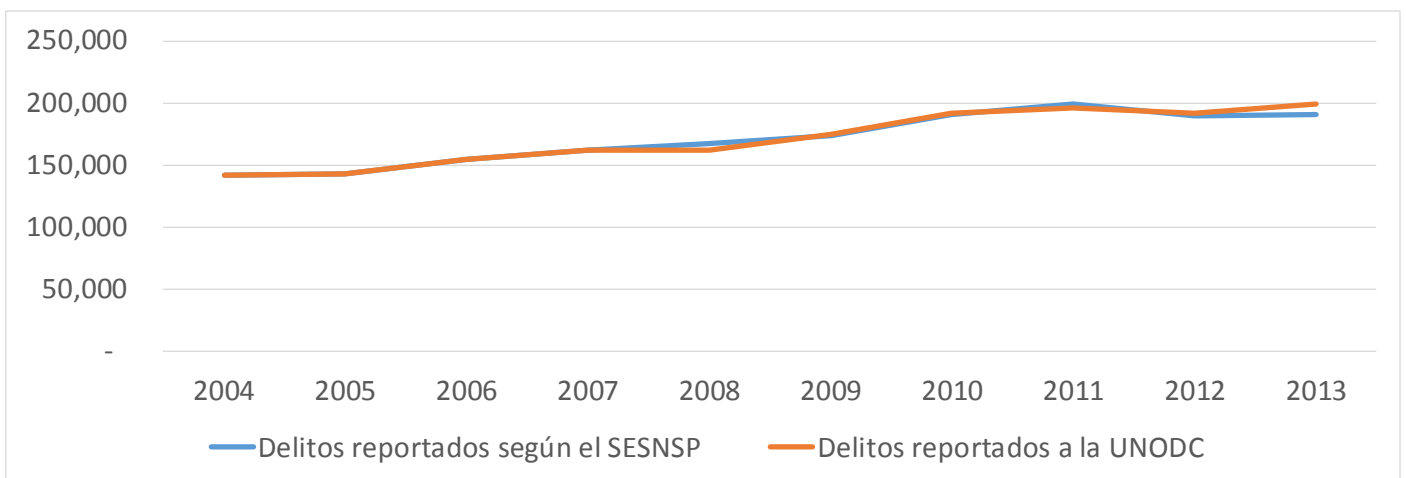


Fuente: Elaboración propia con base en los datos del SESNSP y la UNODC *Statistics*.

El reporte que hace México de estos delitos involucra al robo común, y al abigeato con o sin violencia. Aunque la definición aclara que sólo deberían reportarse los delitos con violencia en este apartado de **Robbery** y los delitos sin violencia en el apartado de *Theft*. Dentro de lo reportado se incluye robo en sus modalidades de a casa habitación, negocio, transeúntes, transportistas, de vehículos, otros robos y los reportados sin datos.

Burglary. Aquí el reporte de México contempla sólo el robo a casa habitación y a negocio con y sin violencia.

Ilustración 22. Delitos de robo a casa habitación con y sin violencia, reportados



ante la UNODC e internamente. (Burglary)

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del SESNSP y la UNODC *Statistics*.

Como puede verse esto implica que los delitos reportados a UNODC *Statistics* se duplican o triplican ya que por un lado se reporta el robo a transeúnte y a transportista, por otro todos los robos donde se incluyen a los anteriores y al robo de vehículo. En fin, no existe una claridad en lo reportado por México, debido quizá, a la dificultad para definir con claridad los delitos. Lo cual no se comprendió a detalle la clasificación de la ONUDC.

Una vez explicadas las diferencias, la ilustración siguiente muestra la posición que México ocupa en el contexto internacional, según la UNODC *Statistics*. El número 1 corresponde al país con más delitos.

Ilustración 23. México. Posición que ocupa en el contexto mundial según los

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total General
Assault	5	5	7	7	7	7	7	8	7	6	6
Kidnapping	17	18	14	14	9	8	7	7	6	4	9
Theft	30	33	36	35	32	25	24	23	35	32	30
Robbery	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Burglary	10	13	13	12	11	11	11	9	9	9	11
Domestic Burglary	9	11	10	10	9	9	9	8	8	8	9
Motor Vehicle Theft	7	7	7	6	4	4	2	2	2	3	4
Total Sexual Violence	4	4	4	4	4	5	5	5	5	5	4
Rape	4	4	4	4	4	5	5	5	5	5	5
Sexual Offences ag. Children	11	13	14	14	15	17	19	18			16

delitos seleccionados.

Fuente: Elaboración propia con información de la UNODC *Statistics*

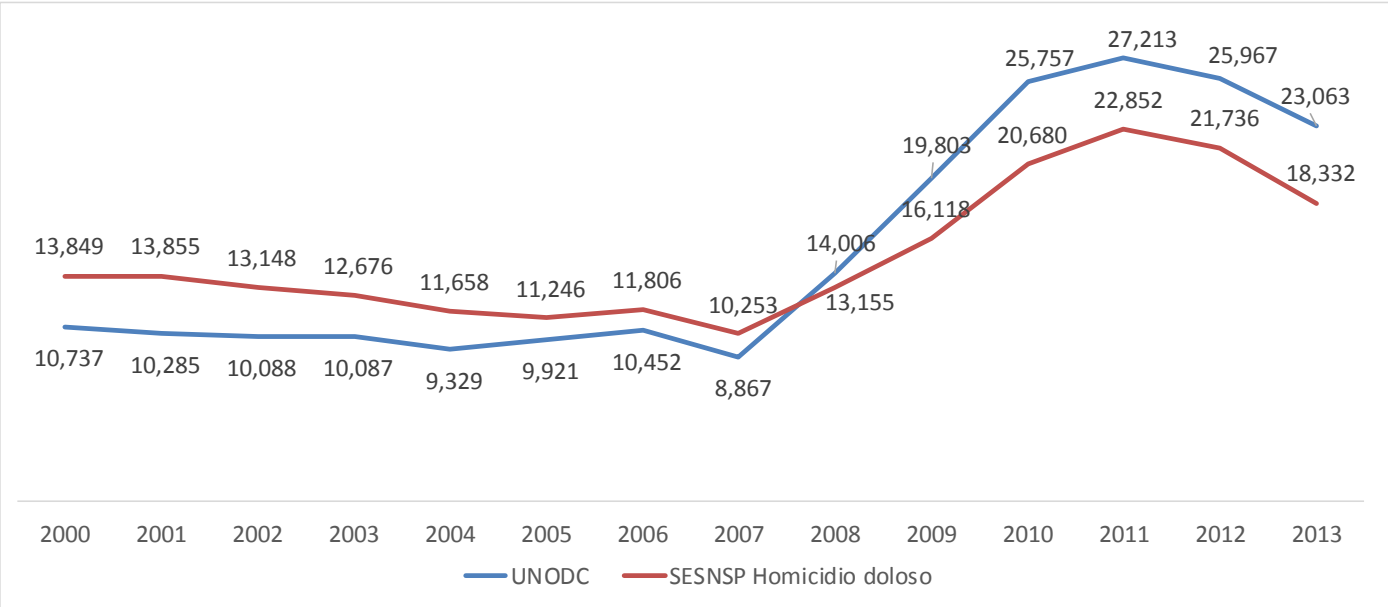
En general México se encuentra entre los primeros 20 países que reportan un mayor número de delitos, destacando los delitos de *Robbery*, donde ocupa en

promedio la posición 2, y los de robo de vehículos y los delitos sexuales, donde ocupa la cuarta posición.

Se destaca también el delito de secuestro donde México, a pesar de que, en general reporta menos delitos de secuestro a la UNODC de los que reporta internamente el SESNSP; ha ido escalando posiciones y pasó a ocupar de la posición 17 en 2004 a la posición 4 en 2013.

Para la UNODC, el delito de homicidio, por su gravedad, se trata en un apartado sólo para dicho delito. Nuevamente México tiene un reporte diferente ante la UNODC y de forma interna. Las diferencias se muestran en la siguiente ilustración.

Ilustración 24. Delito de Homicidio reportado por México ante la UNODC vs.



Homicidio Doloso reportado por el SESNSP de forma interna.

Fuente: Elaboración propia con información de la UNODC *Statistics* y el SESNSP.

Entre los años 2000 a 2007, se reportaba internamente un mayor número de homicidios a los reportados ante la UNODC. Esa situación se revierte a partir del año 2008, donde el reporte de dicho delito ante la UNODC es mayor al realizado de forma interna. En los años donde el reporte es mayor el externo al interno, las diferencias en general se encuentran alrededor del 20% con mayor reporte externo.

Ilustración 25. Posición que ocupa México en el reporte del delito de Homicidio

<i>Posición que ocupa México en el reporte de delito de Homicidio ante la UNODC</i>														
México	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Cuenta	5	5	6	7	7	7	7	10	9	3	3	3	3	3
Tasa	23	32	35	36	34	39	40	44	34	26	20	15	18	9

ante la UNODC

Fuente: Elaboración propia con información de la UNODC *Statistics*.

A partir del número de delitos reportados, México ocupó la tercera posición en el contexto internacional entre 206 naciones. Desde el punto de vista de su tasa por 100 mil habitantes, México se ubicó en la posición 9 en el año 2013.

2.4 Cifras de organizaciones no gubernamentales

Respecto de las cifras de Organizaciones no Gubernamentales ONG's, en general, los análisis realizados se hacen con base en las cifras oficiales. Los reportes de algunas de éstas dan fe de la forma en que los distintos gobiernos registran y reportan la información al SESNSP.

Por ejemplo, en una nota periodística del 1 de septiembre del año 2015, en el medio "Animal Político" la ONG Observatorio Nacional Ciudadano¹¹⁸, la cual publica mes con mes el informe sobre los delitos de alto impacto, reportaba:

¹¹⁸Para conocer sobre la ONG, versión electrónica disponible en <http://onc.org.mx/> consultada el 20 de diciembre de 2016.

” En los últimos 18 meses, por lo menos dos de cada tres estados del país reportaron de forma incompleta o errónea los delitos cometidos en su territorio. En algunos casos las omisiones fueron de unos cuantos ilícitos, pero hay otras entidades como Veracruz, Sinaloa o Michoacán en donde los “errores” ascendieron a miles de averiguaciones no incluidas o, por el contrario, que fueron borradas del registro.”¹¹⁹

Existen otras organizaciones que hacen también seguimiento sobre la situación de la delincuencia en el país, basan su análisis en la información publicada por el SESNSP, por lo que de alguna manera validan sin previo análisis la situación. Por ejemplo, puede verse la página del semáforo delictivo,¹²⁰ el cual no va más allá de retomar la información y clasificarla mediante un semáforo, pero en ningún lugar se menciona, en el mejor de los escenarios, que esa clasificación no tiene similitud con la incidencia real del país y sí tiene con la voluntad política de registrar esa información.

2.5 Diversificación criminal

Para hablar de este tema se debe hacer con base en la cifra legal, es decir la relacionada con las estadísticas judiciales que es donde se tiene alguna información al respecto sobre los victimarios y las víctimas. Sin embargo, en este tema se vuelve complicado tener un esquema claro de la forma en la que se ha diversificado la criminalidad, sobre todo considerando la problemática de los datos.

El INEGI publicaba una serie de datos relacionados con la cifra legal conocidos como estadísticas judiciales, mismas que se publicaron por citar un ejemplo, según los tabulados básicos del Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2015, en lo que tiene que ver con las Causas Penales en Primera Instancia, por

¹¹⁹ Ángel, Arturo, *En año y medio, dos de cada tres estados reportaron mal sus delitos*, Animal Político, México, 1 de septiembre de 2015. Versión electrónica disponible en <http://www.animalpolitico.com/2015/09/en-ano-y-medio-dos-de-cada-tres-estados-reportaron-mal-sus-delitos/> 2015 consultada el 18 de diciembre de 2015.

¹²⁰ versión electrónica disponible en <http://www.semaforo.com.mx/Semaforo/Metodologia> consultada el 18 de diciembre de 2016.

entidad federativa según etapa del proceso que muestra los datos para el año 2014, se abrieron 164, 636 causas penales, que dieron lugar a 191,405 delitos registrados en dichas causas penales. Es decir, 1.163 delitos para cada causa penal. Hasta aquí parece no existir problema con los datos. Sin embargo, las primeras diferencias aparentes surgen al comparar estos datos contra las víctimas registradas en esas causas penales, las cuales sólo son 109,429. Es decir, que se abrieron 1.57 causas por cada víctima; o, visto desde la otra perspectiva, que hubo 0.66 (cero, punto, 66) víctimas por cada causa abierta no hace sentido. Lo que significa que cada causa abierta debería contar al menos con una víctima completa. Ese número de víctimas, al consultar a las “Víctimas de delitos en procesos iniciados por Entidad, tipo de sistema y sexo según tipo de delito” resultan ser 220,348 y ya no las 109,429. Esto da idea de los resultados inadecuados que se pueden obtener según se consulte por uno u otro lado. Se citó el año 2012 con información correspondiente al año 2011. A partir de ese año se cambió la metodología y con la información publicada para los años 2012 a la fecha, existe diversa problemática que impide realizar algún análisis que sea coherente.

Por otro lado, si se hace la consulta de: delitos consumados y en grado de tentativa por: Entidad, tipo de delito y tipo de sistema según, Por características de ejecución, ahí se señala que son 163,206 los delitos consumados y en grado de tentativa los registrados en los distintos procesos abiertos, lo cual no se compara contra los 191,405 delitos registrados según la consulta de los tabulados básicos.

Al reflexionar sobre la información resulta:

1. Una causa penal abierta puede tener a más de una víctima
2. Debe haber una víctima por cada causa penal abierta, es decir, no existe sin víctima,
3. Una víctima pudo haberlo sido por uno o más delitos
4. Una persona pudo haber sido víctima en distintos eventos.
5. Una causa penal puede tener a más de un imputado
6. Una persona puede ser imputada en distintas causas penales

7. Una persona puede ser imputada por más de un delito

Otro problema que surge y da lugar a amplios estudios al respecto, y por los límites de este trabajo no pueden ser tratados aquí, por ello, sólo se mencionan, son donde se comparan los resultados entre los tabulados básicos y los resultados interactivos sobre la misma base censal.

Según los tabulados básicos abiertos 164, 636 causas penales, dieron lugar a 191,405 delitos registrados. Sin embargo, al consultar los resultados interactivos sobre la misma base censal, se señala que existen 231,823 procesados e imputados en distintas causas penales ingresadas según el sistema tradicional son de 162,794, según el sistema acusatorio es de 35,038, según el sistema acusatorio oral son 3,571 y según el sistema no especificado son 30,420; lo que da lugar a 231,823 procesos abiertos en primera instancia. Cifra que es muy distinta de las 164,636 causas penales reportados en los tabulados básicos.

Esa cifra de 231,823 procesados e imputados no se compara tampoco con los 168,867 procesados y/o imputados registrados en causas penales en primera instancia, según ilustran los tabulados básicos. Es decir, el juego de cifras según se consulte una tabla u otra, ambas provenientes del mismo sitio para la misma base censal del mismo año, arrojan resultados muy distintos.

Existen otras categorías “extrañas” por decirlo de la mejor forma posible. Desde el punto de vista conceptual por ejemplo ¿Qué tan pertinente es hablar de homicidios cometidos con violencia o sin violencia? O que se tenga un alto número de homicidios registrados en donde no se puede especificar si fueron ¿cometidos o no con violencia!

Dadas estas reflexiones, la información entre causas y víctimas no hace sentido, o entre procesados o imputados o entre cualquier otro dato, dejando abierta la puerta a distintas interpretaciones registro, y con ello a los análisis que se realicen con esta información, siendo parciales y carentes de objetividad. Independientemente de lo anterior, es con esta información con la cual las

autoridades toman decisiones de política y gasto, por ello se realizan los siguientes análisis:

2.6 Tipo de población trasgresora

En relación al género, son los hombres los que más delinquen y éstos lo hacen entre los 20 y los 34 años. En esos grupos de edad, se concentra un poco más del 50% de los delincuentes conocidos. A medida que aumenta la edad se delinque menos.

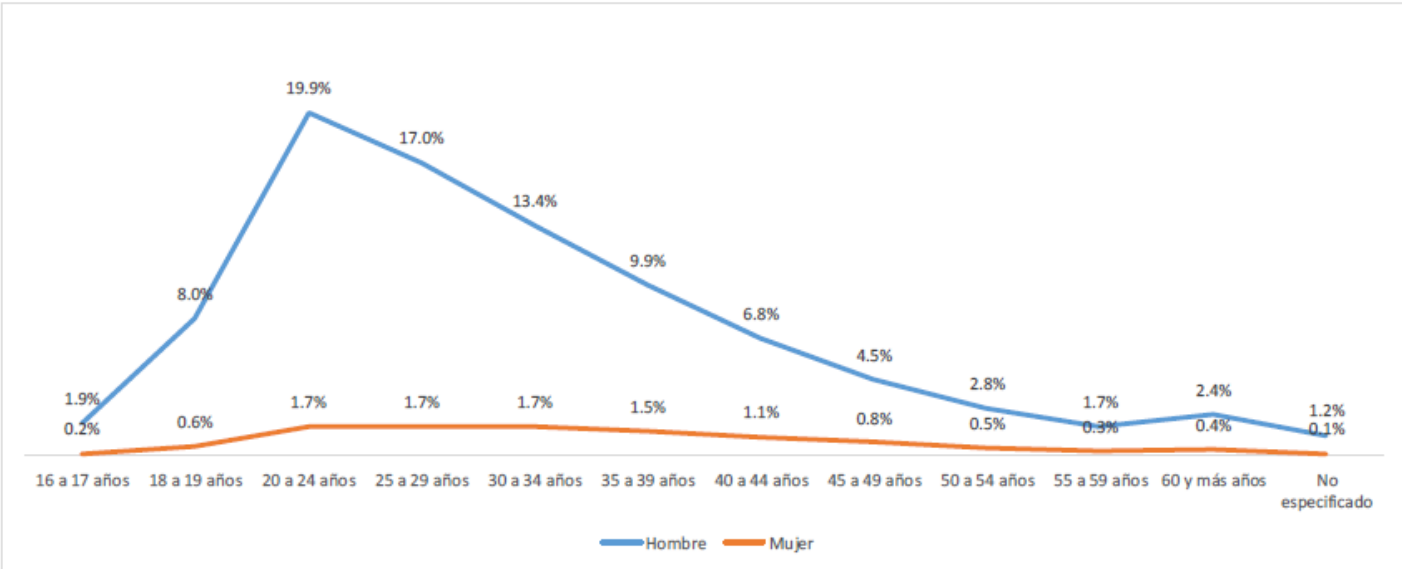


Ilustración 26. Delincuentes registrados según sexo y grupo de edad.

Fuente: Elaboración propia con información del INEGI.

Entre las mujeres conocidas como delincuentes, también se concentra entre los grupos de edad entre los 20 y los 34 años.

Al considerar el delito, los que más se registran entre los delincuentes conocidos, son los de robo, lesiones y daño en las cosas. En esos tres delitos se tiene una concentración del 66% de los delincuentes registrados.

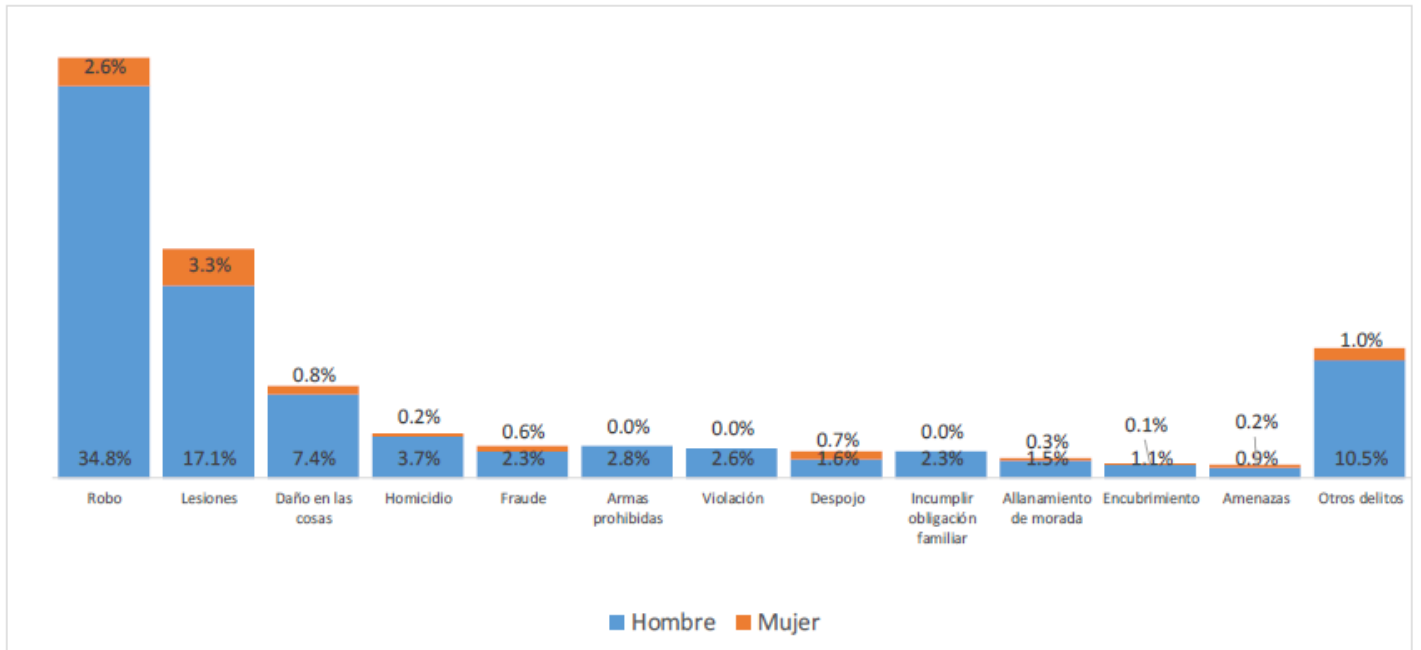


Ilustración 27. Delincuentes registrados según sexo y delito de registro

Fuente: Elaboración propia con información del INEGI.

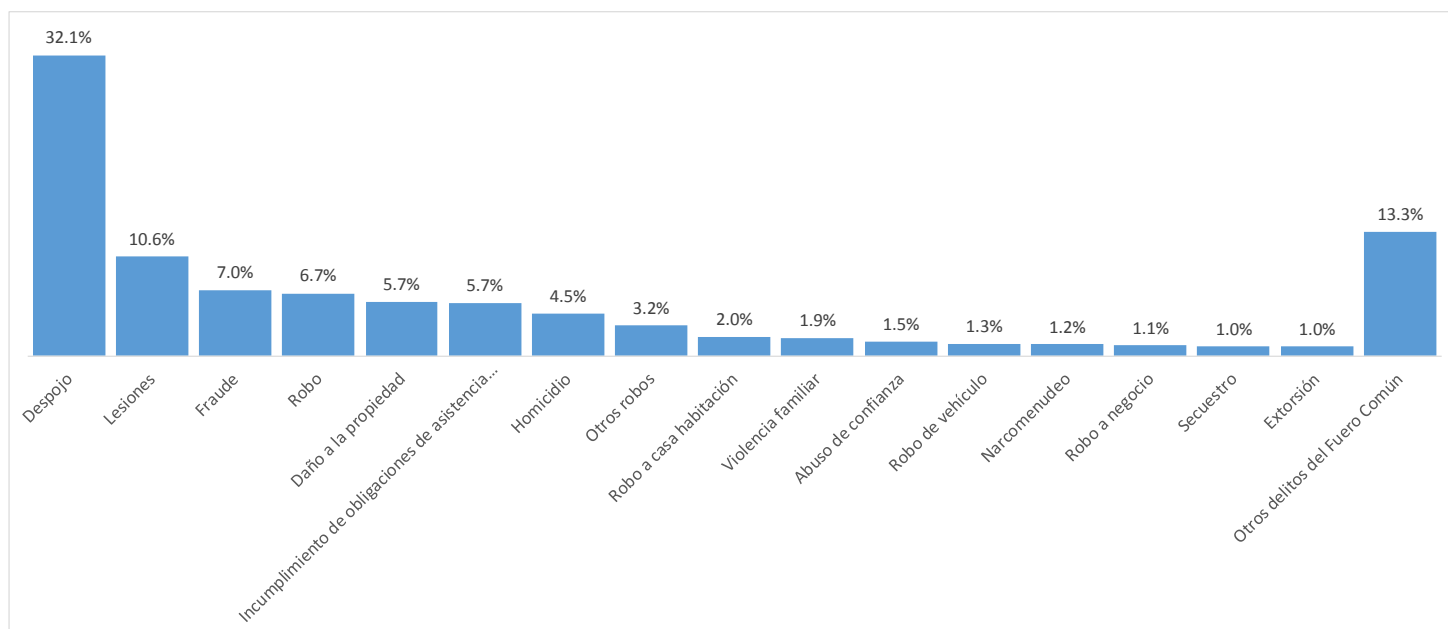
El delito que más se registra para los hombres es el de robo, mientras que para las mujeres es el de lesiones.

2.7 Características victimal

Es hasta hace pocos años que se tuvo acceso a estadísticas sobre víctimas. Y éstas sólo aparecen en los censos de gobierno.

En lo que toca a los hombres, el mayor porcentaje se encuentra en los delitos de despojo, lesiones, fraude, robo y daño a la propiedad. En estos cinco delitos se concentra el 62.1% de las víctimas.

Ilustración 28. Hombres víctimas de delitos en procesos iniciados según tipo de



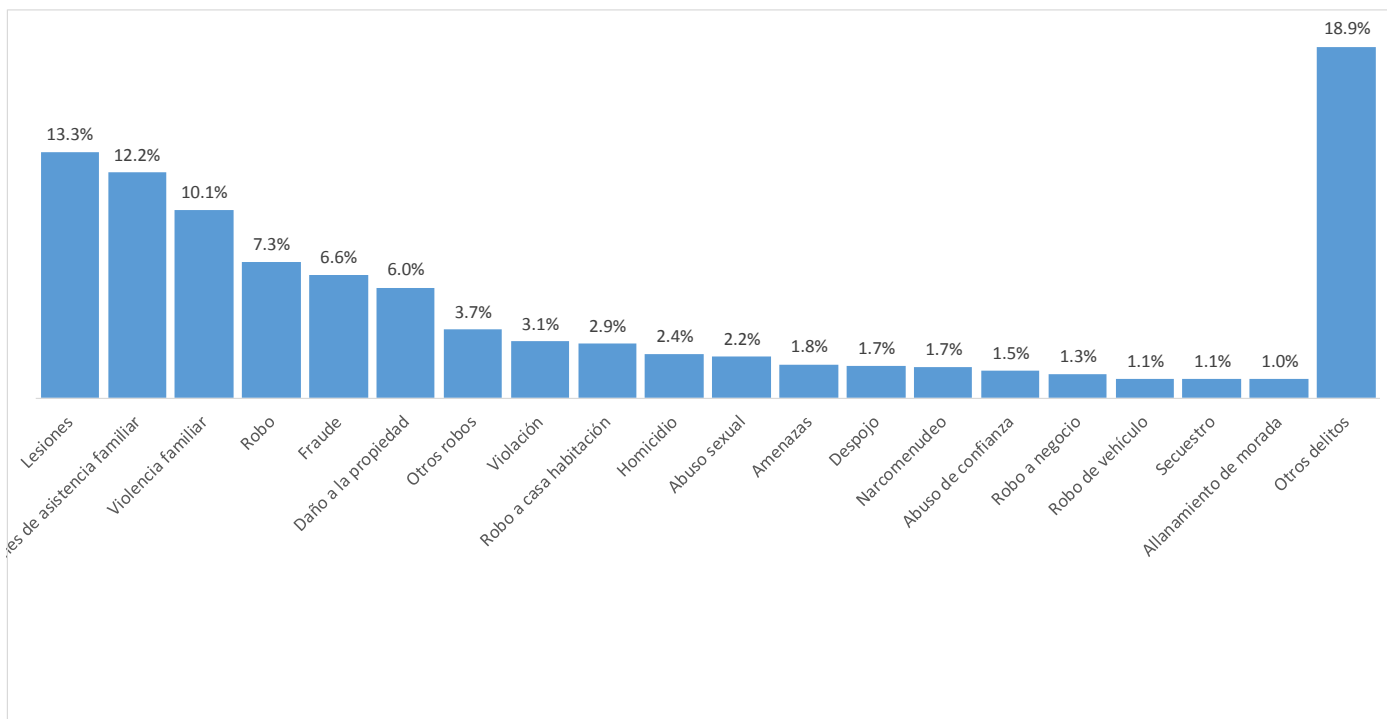
delito. 2014

Fuente: Elaboración propia con información del INEGI.

El delito de homicidio concentra el 4.5% de las víctimas hombres, mientras que el secuestro y la extorsión cada uno tienen el 1.0%.

En lo que toca a las mujeres, las víctimas se concentran en los delitos de lesiones, incumplimiento de obligaciones de asistencia familiar, violencia familiar, robo, fraude y daño a la propiedad. Ahí se concentra el 55.5% de las víctimas mujeres.

Ilustración 29 Mujeres víctimas de delitos en procesos iniciados según tipo de delito. 2014



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI.

El 2.9% de las víctimas mujeres lo fue por homicidio y el 1.1% por secuestro.

2.8 Los datos

Las conclusiones derivadas de los datos en esta sección, deben ser tomadas con cuidado, ya que como se mostró a lo largo de los distintos análisis, según se tome una base de datos u otra, las distintas bases arrojan resultados muy diferentes. Sobre este aspecto todo mundo está de acuerdo y que se debe avanzar para mejorar, tanto en la cuestión de la recopilación como en la sistematización de la información.

Capítulo III
Las políticas públicas en México
de 2000 a 2014.

3.1 Instituciones de seguridad y las políticas públicas en México de 2000 a 2014.

En los albores del Siglo XXI se manifestó en México la necesidad urgente de contar con instituciones sólidas garantes de la seguridad. En un modelo moderno, que comprendiera el contexto cultural y social en que el delito toma lugar y la forma en que el miedo limita la vida pública.

Esta necesidad de instituciones de seguridad sólidas se manifestó como una preocupación nacional que impulsó múltiples reformas, incluso de carácter constitucional. Pero, ante la ausencia de líderes y funcionarios públicos capaces de crear un entorno institucional propositivo y de una política pública en el ámbito de la seguridad de largo aliento que sustentara el desarrollo económico y social, esta reforma institucional y la propuesta de políticas pública no lograron concretarse. Quedó pendiente la consolidación de un modelo funcional y aceptado por todos: autoridades, gobierno y representantes de la sociedad civil.

Como se argumenta a lo largo de este capítulo, las decisiones en la materia han resultado insuficientes y en algunos casos equivocadas, en otros han estado guiadas por intereses distintos a los del bien común.

Posterior a la innovación-que tuvo lugar a finales del siglo pasado, con la creación, del Sistema Nacional de Seguridad Pública en 1997, en el siglo XXI, en pleno auge de la alternancia democrática, el Presidente Vicente Fox, decidió crear la Policía Federal Preventiva y modernizar a la Policía Judicial Federal. Estos dos pasos representan el inicio de un esfuerzo permanente del estado mexicano por crear instituciones con mayor capacidad, más confiables en el combate a los delitos. Esto representó la primera respuesta del siglo, de varias iniciativas que se han ido concatenando a lo largo de tres administraciones presidenciales (18 años), en donde la visión de Estado quedó, por decir lo menos, muy limitada en la implementación frente al reto de contar con políticas dirigidas a fortalecer el federalismo y la responsabilidad local en el combate al delito.

Desafortunadamente se puede observar que, en los hechos, algunas de las decisiones tomadas han debilitado la figura de la distribución federal de poderes,

resultando en una mayor centralización del poder y del monopolio de la fuerza, en el Ejecutivo Federal. Entre las consecuencias visibles están, por mencionar algunas: el incremento en el despliegue de las fuerzas armadas en tareas que en, estricto sentido le corresponde a la policía; el incremento de las violaciones a los derechos humanos, la creación de políticas represivas basadas en el llamado derecho penal del enemigo; el fortalecimiento de las organizaciones criminales frente a los poderes locales, con el aumento de toda clase de delitos.

Entre las causales de estas decisiones se pueden mencionar: entre otras, la elevada presión y profunda insatisfacción de la sociedad ante la situación; el incremento factual y perceptual de los delitos de alto impacto; la difusión mediática, sin censura y a veces brutal, de la violencia, que ha obedecido a la carencia en las normas para regular ese tipo de contenidos; la falta de efectividad en el sistema de justicia penal en la investigación, detención consignación y sentencia de los delitos; el desinterés de los estados por tomar con seriedad el asunto y fortalecer sus propias instituciones.

Adicionalmente, en el ámbito internacional, se convirtió a México en el principal país de tránsito de drogas, gracias a la “drug war” (la guerra contra las drogas) librada por Estados Unidos en el Caribe, con objeto de cerrar y controlar esas rutas. Esta mezcla dio como resultado la tormenta que aqueja al país desde hace más de 12 años, cuando, el 27 de junio de 2004, la sociedad civil tomó las calles en busca de justicia, en un reclamo masivo por la ola de secuestros y asesinatos que ya aquejaba al país.

Entre otros factores, los resultados de las políticas impulsadas para atender el delito, han dado como resultado la visibilidad del poder económico y el potencial de violencia de las organizaciones criminales; la atomización de organizaciones criminales generando picos de violencia; la ruptura del equilibrio de fuerzas entre autoridades locales, estatales y los criminales organizados.

Esto en un marco jurídico que, históricamente, por sus carencias estructurales, ha privilegiado la consignación con base en declaraciones auto inculpativas, frecuentemente obtenidas bajo tortura, además de investigaciones hechas a la

medida, y con poco sustento criminalístico; a procesos institucionales basados en reglas, metodologías y procedimientos orientados, supuestamente a “garantizar los derechos humanos y la presunción de inocencia”, con el único fin de mostrar resultados, en particular en los delitos de alto impacto.

En el afán de comprender la lógica bajo la cual fueron guiadas las decisiones de política pública sobre la seguridad, los siguientes apartados tratarán de dilucidar la estructura legal y programática que las autoridades han implantado en los últimos años, cuyo objetivo ha sido contener la violencia y la delincuencia. Esto servirá para identificar en qué ha consistido el tratamiento dado a los delitos de alto impacto. Es a partir de ahí, que se propone establecer las bases para analizar cómo este tipo de delito es determinante para guiar la toma de decisiones, así como la agenda nacional en materia de seguridad.

3.2 La regulación

La actuación del gobierno para garantizar el Estado de Derecho, esa situación de seguridad y tranquilidad a la que se llega cuando el estado cumple de forma eficiente sus funciones, se guía por el principio positivo del respeto a la ley. Esto implica que toda política criminal del estado debe estar basada, en la regulación derivada, fundamentalmente, de los preceptos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cuando existen amenazas internas o externas; cuando se viven tiempos violentos, la principal preocupación del Estado consiste en preservarse a sí mismo, utilizar la fuerza para mantener la paz y evitar aquellas acciones que puedan vulnerarlo. Según Weber, cada Estado está basado en la fuerza. Señala que:

“...el Estado es la forma de comunidad humana que reivindica (con éxito) el monopolio de la violencia física, legítima dentro de un territorio-especial y esta idea de ‘territorio’ es una característica definitoria esencial. Las otras organizaciones o

individuos pueden hacer valer el derecho a utilizar la violencia física sólo en la medida que el propio Estado les permite hacerlo.”¹²¹

En el caso mexicano, esta condición del Estado puede observarse en la facultad constitucional del Presidente¹²² para utilizar la violencia legal y si así lo requiere, disponer de la totalidad de las fuerzas con el objeto de garantizar la seguridad del Estado. Al mismo tiempo, la Constitución limita el poder del Estado y fija, para los ciudadanos, derechos y garantías individuales que pueden ser suspendidos en situaciones de crisis o cuando tenga lugar una perturbación grave de la paz pública o de cualquier amenaza que ponga a la sociedad en riesgo, peligro o conflicto grave.¹²³

Lo anterior implica que, para poder ejercer la facultad descrita, necesita contar con los argumentos materiales y discursivos que sirvan para caracterizar la crisis. Por tanto, sin ese estado de excepción, los aparatos de seguridad y justicia deben atender el problema de la violencia según los parámetros legales establecidos en la Constitución, es decir, con respeto a las garantías individuales.

Las **garantías individuales** o derechos fundamentales consagrados en la Constitución se señalan en los artículos del 19 al 21.

En el **artículo 19**, se regula lo relativo a la **formal prisión**, estableciendo claramente **que ninguna detención exceder de las 72 horas**, sin que el indiciado sea puesto a disposición de autoridad judicial. Toda detención deberá estar plenamente justificada con un auto de vinculación a proceso, así como el lugar, tiempo y circunstancia en que se cometió el hecho. Aquí es importante señalar la obligación del Ministerio Público (MP) de señalar los datos que establezcan la comisión del delito y la existencia de responsabilidad del imputado o participación en comisión. El MP puede vincular a proceso a una persona con suma facilidad. Otra cuestión importante contenida en este artículo y probablemente contraventora

¹²¹ Weber, Max, *The vocation lectures: Science as a vocation. Politics as a vocation*, Cambridge, Hacket Publishing Company, 2004.

¹²² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 89.

¹²³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 29.

de la garantía de la detención preventiva, es que el MP podrá solicitar prisión preventiva cuando, a su juicio, otras medidas cautelares no fueran suficientes o cuando el imputado “este siendo procesado o haya sido sentenciado por la comisión de un delito doloso,” se estaría prejuzgando sobre la comisión de un posible hecho delictivo en particular, por el simple hecho de que el imputado haya realizado algún otro posible hecho delictivo. Es decir, a cada persona se le debe juzgar sólo por el hecho que se le impute y no por su historial, bajo el principio de presunción de inocencia, son eventos independientes. Esta situación puede dar lugar al flagelo de la corrupción dentro del sistema de seguridad pública y de justicia penal, a un imputado se le estaría etiquetando como posible delincuente y se le asignaría prisión preventiva, aun cuando esa ya hubiere cubierto sentencia por un hecho delictivo, que ocurrió en otro tiempo, lugar y circunstancia. Esta libertad otorgada al MP violenta la presunción de inocencia, derecho establecido en el artículo 20 de la propia Carta Magna.

El artículo 19 contempla un **estado de excepción en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos**, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud, los cuales son casos dónde el juez puede determinar prisión preventiva de oficio. Este artículo garantiza que **todo maltrato en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal, toda gabela o contribución en las cárceles**, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades.

El **artículo 20**, consagra las garantías de **un adecuado proceso penal, tanto para el inculpado como para las víctimas u ofendidos**. Señala los principios generales por los que se regirán los procesos los cuales, a partir de 2016, deberán ser acusatorios y orales. Aquí se consignan los derechos de toda persona imputada, como **la presunción de inocencia**. El principio fundamental del éxito futuro del sistema penal se encuentra en este principio.

Todo imputado es inocente, hasta probar que se pruebe su culpabilidad, pudiendo éste no declarar en su contra y garantizando que toda confesión rendida, sin asistencia de defensor carecerá de valor probatorio, representará el principal reto para el conjunto de instituciones del sistema de seguridad pública y justicia penal. Debido a este principio universal del derecho, poco respetado en el sistema judicial mexicano y apenas integrado constitucionalmente, se volverá indispensable la reestructuración y modernización de todo el proceso de judicialización de presuntos responsables.

En el mismo artículo se establecen los derechos de las víctimas, entre los que destacan: **el derecho a impugnar las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos ante autoridad judicial y**, el derecho a impugnar las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento cuando no quede satisfecha la reparación del daño. Finalmente, se describe el **derecho de las víctimas u ofendidos a coadyuvar con el Ministerio Público**; a la recepción de todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la investigación como en el proceso; al desahogo de las diligencias correspondientes y a intervenir en el juicio e interponer los recursos en los términos previstos por la ley. Igualmente, define la obligación del Ministerio Público de fundar y motivar su negativa cuando éste considere innecesario el desahogo de alguna diligencia.

El **artículo 21** trata sobre la exclusividad del MP de la **investigación de los delitos**. Faculta a la autoridad judicial acerca de la **imposición de las penas**, en tanto la autoridad administrativa es la que impone la aplicación de sanciones por infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía.

Además de las garantías individuales la Constitución fija otros derechos, aunque no se relacionan directamente con el tema de este trabajo, se citan en razón de ser los derechos más vulnerados. En particular el que establece el **derecho a no ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente**, así como el

derecho a la protección de datos personales¹²⁴ y el relacionado con las condiciones para la **prisión preventiva**,¹²⁵ ésta se impondrá sólo por delito que merezca pena privativa de libertad.

En el **artículo 22** se trata sobre la **prohibición de la pena de muerte** y todo aquel **castigo excesivo**, señalando la proporcionalidad de la pena al delito que sancione y al bien jurídico afectado. Sin embargo, se señala un **tratamiento de excepción** respecto del caso de extinción de dominio en los casos de **delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos, trata de personas y enriquecimiento ilícito**.

3.3 Los Tratados Internacionales

Además de la regulación nacional, existe una gran cantidad de tratados internacionales que México ha firmado. En el anexo 1. “Tratados Internacionales vigentes en México”, se muestran aquellos que a juicio de la autora son los relacionados con violencia, delincuencia y los delitos de alto impacto. En este apartado se menciona sólo a los relativos a los delitos de alto impacto, describiendo algunas características importantes.

3.3.1 Delincuencia organizada

Se identifican seis, entre los que destaca la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo), la cual cuenta con tres protocolos complementarios:

Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños.

Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire.

Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones.

¹²⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 16.

¹²⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 18.

Según Uribe:

“La mayoría de los estudiosos sobre el tema, han coincidido en que la miseria, la violencia, la corrupción y la globalización han sido factores determinantes para el desarrollo de la delincuencia organizada transnacional, cuyas ganancias son inmensas en la explotación de un mercado en el que se demandan bienes y servicios ilícitos.” Para Uribe, este tratado es un instrumento normativo que tiene la finalidad de promover la cooperación para prevenir y combatir este tipo de delincuencia de manera eficaz, especialmente en los rubros de prevención y enjuiciamiento de los delitos que prevé la convención. Independientemente de los delitos graves previstos en cada país, que se consumen o se hayan intentado perpetrar, sin que ello implique facultar a un Estado Parte para ejercer jurisdicción en el territorio de otro estado.”¹²⁶

De acuerdo con este tratado, será considerado delito grave, toda aquella conducta que constituya un delito punible con una privación de libertad máxima de al menos cuatro años o con una pena más grave. Considerando en el mismo tratado a los delitos de blanqueo de dinero, corrupción y obstrucción de la justicia. Se consideran además acciones de delito las que tienen que ver con acordar con una o más personas la comisión de un delito grave que lleve a un beneficio económico o las conductas de las personas, las acciones realizadas a sabiendas de participar en un grupo con la intención de cometer los delitos señalados en el propio tratado. Así es un acto delictivo todo aquel que tenga que ver con la organización, dirección, ayuda, incitación, facilitación o asesoramiento en aras de la comisión de un delito grave con la participación de un grupo delictivo organizado.¹²⁷

¹²⁶ Uribe Benítez, O., *La Convención de Palermo*, México, Cámara de Diputados, 2010. Versión electrónica disponible en http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/content/download/17914/90092/file/AZUL_JUL_2010.pdf consultada el 18 de diciembre de 2016.

¹²⁷ ONU, *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos*, Nueva York, ONU, 2004.

3.3.2 Derecho Penal

Pueden mencionarse como los más relevantes, para el tema de los delitos de alto impacto, los relacionados con la corrupción y con el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

Así, se cuenta con la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción y el Tratado de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, tiene tres objetivos fundamentales:

- a) Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción;
- b) Promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos;
- c) Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos

En los prolegómenos del Tratado se señala la preocupación de los Estados firmantes:

“...por la gravedad de los problemas y las amenazas que plantea la corrupción para la estabilidad y seguridad de las sociedades al socavar las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia y al comprometer el desarrollo sostenible y el imperio de la ley, así como la preocupación que tienen también por los vínculos entre la corrupción y otras formas de delincuencia, en particular la delincuencia organizada y la delincuencia económica, incluido el blanqueo de dinero. Así con objeto de promover y combatir a la corrupción es que se firma dicho tratado.”¹²⁸

Los propósitos del tratado de la Convención Interamericana Contra la Corrupción son muy similares:

- a) Promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Partes, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción; y

¹²⁸ *Ibidem.*

- b) Promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados Parte a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas.
(Convención Interamericana Contra la Corrupción)

3.3.3 Estatuto de Roma

Se instituye la Corte Penal Internacional con personalidad jurídica internacional. Así como con la capacidad jurídica necesaria para el desempeño de sus funciones y la realización de sus propósitos, pudiendo ejercer sus funciones y atribuciones de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto en el territorio de cualquier Estado Parte y, por acuerdo especial, en el territorio de cualquier otro Estado.

Este tratado es importante, establece la competencia de la Corte respecto de los siguientes crímenes:

- a) Genocidio;
- b) Lesa humanidad;
- c) De guerra;
- d) De agresión.

Por su importancia resulta importante transcribir parcialmente, el artículo 7. Crímenes de Lesa Humanidad, en donde se definen de alguna forma “delitos de alto impacto” desde el punto de vista internacional

Crímenes de Lesa Humanidad. Artículo 7, fracción 1. A los efectos del presente Estatuto, se entenderá por "crimen de lesa humanidad" cualquiera de los actos siguientes cuando se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque:

- a) Asesinato;
- b) Exterminio;
- c) Esclavitud;
- d) Deportación o traslado forzoso de población;
- e) Encarcelación u otra privación grave de la libertad física en violación de normas fundamentales de derecho internacional;

- f) Tortura;
- g) Violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable;
- h) Persecución de un grupo o colectividad con identidad propia fundada en motivos políticos, raciales, nacionales, étnicos, culturales, religiosos, de género definido en el párrafo 3, u otros motivos universalmente reconocidos como inaceptables con arreglo al derecho internacional, en conexión con cualquier acto mencionado en el presente párrafo o con cualquier crimen de la competencia de la Corte;
- i) Desaparición forzada de personas;
- j) El crimen de apartheid;
- k) Otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física.

3.3.4 Derechos Humanos

De todos los tratados internacionales signados por México y que tienen que ver, de una forma u otra, con la violencia y la delincuencia, los de **Derechos Humanos** son los más numerosos. Así se cuenta con 47 tratados firmados por México en relación con ese tema, contra 24, por ejemplo, relacionados con los Derechos de los Conflictos Armados.

Los temas que se mencionan en esos Tratados tienen que ver con violencia contra las mujeres, los derechos de los migrantes y refugiados, el tráfico y la trata de mujeres, los derechos civiles y políticos de las mujeres; la trata y explotación de la prostitución, esclavitud, la represión, la tortura, la discriminación de la mujer, la desaparición forzada de personas y los derechos de los niños y las personas con discapacidad, entre los más importantes.

3.3.5 Narcotráfico, drogas y sustancias psicotrópicas

En general, los Tratados relacionados con narcótico, droga y sustancias psicotrópicas tienen que ver con la prohibición de elaborar o la obligación de

disminuir su producción, limitando y disminuyendo además la distribución o el tráfico.

3.4 El sistema nacional de seguridad pública¹²⁹

De acuerdo con la Constitución de México el Sistema Nacional de Seguridad Pública está compuesto por la Federación, Estados y Municipios y por los tres poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Esta organización se replica a nivel estatal, así cada estado cuenta con los tres poderes. A nivel del municipio, se replica de igual manera el poder ejecutivo. Los municipios no tienen capacidad de legislar, pero sí de generar su propia regulación la cual se manifiesta en los bandos municipales de policía y de buen gobierno, y en lo que corresponde al poder judicial, los municipios no cuentan con dicho poder, pero si con jueces cívicos encargados de intervenir en los conflictos y en las faltas que se realicen contra el bando. Así, se tienen leyes federales (o del fuero federal), leyes estatales (o del fuero común) y regulaciones municipales (bandos).

El Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) emana del artículo 21 constitucional, donde se establece que la seguridad pública es una función a cargo de la “Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.”¹³⁰

¹²⁹ En todos los casos, salvo que se indique otra cosa en el mismo texto, todas las referencias entrecomilladas, o en cursillas, se toman directamente de la página Web del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Versión electrónica disponible en <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/sistema-nacional/ques-sistema-nacional.php> consultado el 18 de diciembre de 2016.

¹³⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 21

El artículo 21, también hace referencia a la coordinación de los tres órdenes de gobierno, los cuales deben conformar el Sistema Nacional de Seguridad Pública, SNSP y establece las bases mínimas de dicho sistema; en el que destaca, la obligación de formular políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de los delitos y la coadyuvancia de la participación ciudadana en la evaluación, tanto de las políticas de prevención del delito formuladas, como de las instituciones de seguridad pública.

En cuanto a la función policial en el municipio, conviene hacer una digresión y recordar el contenido del artículo 115 constitucional: en lo relacionado con la seguridad pública y las funciones policiales. Dicho artículo señala expresamente:

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.¹³¹

Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos relacionados con la seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito.¹³²

La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.¹³³

Las facultades y competencias descritas las puede ejercer el ayuntamiento **de forma exclusiva sin que exista autoridad intermedia**, pero el artículo 115 también establece la potestad del Congreso del Estado, por acuerdo de las dos

¹³¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 115, fracción II.

¹³² Ídem, artículo 115, fracción III, inciso h.

¹³³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 115, fracción VII.

terceras partes, para revocar el mandato y suspender ayuntamientos cuando existan causas graves previstas en la ley local. Hasta aquí la digresión sobre la función policial municipal

La misión declarada del Sistema es:

“Articular y coordinar a las instituciones de Seguridad Pública de los tres órdenes de gobierno a través de establecer directrices, alinear las políticas públicas, establecer sistemas de planeación estratégica, así como de evaluación y transparencia, constituyéndose en un Sistema confiable, legítimo y eficaz, buscando el respeto a la integridad física, moral y patrimonial de las personas y sociedad, facilitando con ello su desarrollo y plenitud”.

El SNSP está normado por la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP), reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Seguridad Pública, tiene por objeto regular su integración, organización y funcionamiento, así como establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Ciudad de México y los Municipios, en esta materia.¹³⁴

En la LGSNSP se señala la obligación del Estado para desarrollar políticas con carácter integral en materia de prevención social del delito; políticas sobre las causas generadas de la comisión de delitos y conductas antisociales, así como programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas.¹³⁵ Existen cinco atribuciones, del SNSP, dirigidas al establecimiento de instrumentos y políticas públicas integrales y de lineamientos para la formulación de políticas generales en materia de seguridad pública, en materia de atención a víctimas del delito, en materia de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre seguridad pública generen las Instituciones de los tres órdenes de gobierno; así como, promover políticas de coordinación y colaboración

¹³⁴ Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, artículo 1.

¹³⁵ Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, artículo 2, párrafo 2.

con el Poder Judicial de la Federación y los órganos jurisdiccionales de las entidades federativas.

Resulta relevante para el diseño e implementación de las políticas de seguridad pública e información, así se establece que,

“La Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios, suministrarán, intercambiarán, sistematizarán, consultarán, analizarán y actualizarán, la información que diariamente se genere sobre Seguridad Pública mediante los sistemas e instrumentos tecnológicos respectivos”.¹³⁶ Asimismo, se señala que, “los integrantes del Sistema están obligados a compartir la información sobre Seguridad Pública que obre en sus bases de datos, con las del Centro Nacional de Información, en los términos de las disposiciones normativas aplicables”.¹³⁷ Manifestando además que “La información contenida en las bases de datos del sistema nacional de información sobre seguridad pública, podrá ser certificada por la autoridad respectiva y tendrá el valor probatorio que las disposiciones legales determinen.”¹³⁸

Respecto a su forma de organización, el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) es el órgano superior del SNSP. Este ente institucional fue constituido para dirigir la política nacional de seguridad. Es presidido por el Presidente de la República, e integrado por los Secretarios de Gobernación, Defensa Nacional, Marina, Seguridad Pública, el Procurador General de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe del Gobierno del Distrito Federal, y el Secretario Ejecutivo del SNSP¹³⁹. Asimismo, se cuenta con cuatro conferencias nacionales de procuración de justicia, de secretarios de seguridad pública, del sistema nacional penitenciario y de seguridad pública municipal. Además de diferentes consejos locales y e instancias regionales contempladas en la ley.

¹³⁶ *Ibidem*, artículo 19.

¹³⁷ *Ibidem*, artículo 110, párrafo 1.

¹³⁸ *Ibidem*, artículo 110, párrafo 2.

¹³⁹ Se puede ver la organización a detalle en la siguiente en versión electrónica disponible en <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/sistema-nacional/consejo-nacional.php> consultada el 19 de diciembre de 2016.

Al interior del SESNSP existen distintas instancias responsables de la elaboración y conducción de políticas públicas relacionadas con la seguridad pública.

Existen tres niveles de elaboración y diseño de políticas públicas: El Federal, en donde opera el Consejo Nacional de Seguridad Pública por un lado y las decisiones de cada uno de los distintos secretarios de ramos relacionados. De acuerdo con el artículo 21, constitucional, es el Consejo Nacional quien tiene la facultad de formular, ejecutar, dar seguimiento y evaluar las políticas, programas y estrategias en materia de seguridad pública. Sin embargo, el artículo 18 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública señala que quién tiene la facultad de implementar, evaluar y dar seguimiento a los acuerdos del Consejo es el SESNSP.

En segundo nivel están los Consejos Estatales de Seguridad Pública, donde se coordinan autoridades estatales con municipios y autoridades federales. Por último, se encuentra la figura de los consejos municipales de seguridad pública, que, dependiendo de su nivel de organización, pueden llegar a contar con estructuras destinadas al mismo propósito.

El SESNSP, además de tener la estructura burocrática pertinente para cumplir con los objetivos planteados, cuenta además con tres instancias que, de una forma u otra, han sido clave en el diseño y elaboración de políticas públicas, entre éstas están: el Centro Nacional de Información, el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana y el Centro Nacional de Certificación y Acreditación.

El Centro Nacional de Información cuenta entre sus obligaciones, quizá la actividad más delicada en lo que respecta a la generación de un Sistema de Estadísticas sobre Delincuencia (SED), información base para el diseño e implementación de políticas públicas, la cual debe cumplir con las expectativas no

sólo ciudadanas, el Sistema debe ser confiable, con una metodología que esté acorde con los estándares científicos internacionales.¹⁴⁰

Según el propio centro en su espacio Web:

En el Centro Nacional de Información integramos y administramos las bases de datos criminalísticas y del personal de seguridad pública, coordinando para ello a las instancias responsables de suministrar la información en los tres órdenes de gobierno. Así, nuestras bases se integran con la información que es proporcionada por la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, con base en sus propios registros y datos que tienen bajo su resguardo.

Como instancia coordinadora y normativa del sistema nacional de información sobre seguridad pública, parte de nuestra responsabilidad recae en establecer las estrategias, protocolos y criterios técnicos que permitan la homologación de los registros y el intercambio de datos, vigilando la seguridad de las bases y el cumplimiento de los criterios para el acceso y actualización de las mismas.

El Centro Nacional de Información recopila y publica información de incidencia delictiva nacional y estatal, tanto del fuero común como del fuero federal. Asimismo, dicho Centro recopila y publica información sobre víctimas de homicidio, secuestro y extorsión.

Así, al Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana

Le corresponde diseñar, implementar y evaluar las de políticas públicas sobre prevención del delito a nivel nacional. El Centro también es responsable de coordinar los programas y definir los lineamientos en esa materia.

Es esta instancia la que se encarga de Identificar factores de riesgo y grupos vulnerables para propiciar acciones de prevención social de la violencia y la delincuencia con resultados tangibles que generen su reducción.

¹⁴⁰ Al respecto pueden consultarse las atribuciones del Centro Nacional de Información, versión electrónica disponible en http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/inst_cni consultada el 19 de diciembre de 2016.

Entonces esta instancia de acuerdo con esto, es la que tiene la mayor participación dentro del diseño de las políticas públicas y del dinero que la federación aporta a cada entidad y/o municipio, es la que coordina la aplicación de los recursos destinados a la prevención del delito.

El Centro Nacional de Certificación y Acreditación, es la instancia normativa encargada de determinar las normas y procedimientos técnicos para la evaluación de control de confianza de los servidores públicos que prestan sus servicios en las Instituciones de Seguridad Pública.

Respecto de la certificación policial, puede señalarse que esta forma parte del Sistema de Desarrollo Policial, el cual contempla 4 ejes a saber: Sistema profesional de carrera, profesionalización policial, certificación policial y régimen disciplinario.¹⁴¹

El SNSP, en 2016, pretende realizar las siguientes actividades:

- Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal. En donde se piensa brindar capacitación en materia de justicia penal y competencias policiales básicas e implementar y desarrollar el sistema de justicia penal y sistemas complementarios.
- Una segunda actividad es el desarrollo de las ciencias forenses y sus distintas especialidades.
- Otras cuestiones son los programas de la especialización de las instancias responsables de la búsqueda de personas, en donde se planea el desarrollo de las bases de datos, la creación o fortalecimiento de unidades especializadas, entre otras.

Los planes continúan y se piensa en los siguientes objetivos:

¹⁴¹ Morera, María Elena, *¿Cómo evaluar la confianza de los policías y establecer contrapesos?*, México, Causa Común, versión electrónica disponible en <http://causaencomun.org.mx/wp-content/uploads/2015/11/Posicionamiento-Foro-Internacional-Por-un-modelo-de-policia-digno-Ca%CC%81mara-de-Diputados.pdf> consultado el 19 de diciembre de 2016.

- El fortalecimiento del Sistema Penitenciario y Ejecución de Medidas para Adolescentes
- El fortalecimiento de las Unidades Especializadas de Combate al Secuestro,
- El Desarrollo, Profesionalización y Certificación Policial.

Un tema importante para los planes del 2016, es el que tiene que ver con la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana, en donde se busca desarrollar coloquios, foros, estudios e investigaciones, así como encuestas y desarrollo de proyectos tendientes a explicar las causas estructurales de la violencia.

Por último, se busca mejorar las cuestiones relacionadas con la información, en donde destaca la **adopción del modelo de Unidad de Análisis de Información**, donde se tengan mecanismos de evaluación y verificación de la calidad de las bases de datos del SNSP, a partir de una nueva metodología y estándares que lleven a nuevos criterios en la evaluación de las bases de datos.

La realización de todas las actividades hasta aquí señaladas dependerá del interés de estados y municipios para realizar alguna o varias de ellas. Este catálogo de actividades, así como el catálogo de productos que, según las actividades seleccionadas, pueden desarrollarse o adquirirse será ya, del interés de cada entidad. Ahora sí, como se dice coloquialmente: “el dinero ya está”; lo que falta es la voluntad política.

Bajo esta perspectiva, en 2016, con respecto al año 2015 se consideró un ligero aumento del 0.74% en el gasto público relacionado con la seguridad pública. Sin embargo, al considerar las tres funciones relacionadas con dicho gasto, la función de “Asuntos de Orden Público y de Seguridad Interior” registra una disminución de 7.63 puntos porcentuales, de manera similar el presupuesto de seguridad nacional experimenta una disminución de 3.74 puntos porcentuales. El ligero aumento en global se da, ya que la función Justicia tuvo un aumento de 9.39 puntos porcentuales.

En los asuntos de orden público y seguridad interior con 19 programas presupuestales, en sólo tres programas se observa un aumento presupuestal en 2016 con respecto del 2015, a saber: operativos para la prevención y disuasión del delito, pasa de 20 mil millones de pesos, a 25 mil millones de pesos, cual representa un aumento del 23%. Subsidios en materia de seguridad pública que aumenta un 21.7% al incrementarse en algo más de mil millones de pesos y pasar de 4,894 millones a 5,953 millones de pesos. El último programa con un aumento fue el de seguridad y logística que aumento casi 23 millones de pesos al pasar de 1,130 a 1,169 millones de pesos.

En los programas relacionados con la función de asuntos de orden público y seguridad interior, es de destacarse la disminución de presupuesto que experimentan, los programas relacionados con la gendarmería nacional, tan publicitada y a la cual, en 2016 no le asignan presupuesto. Otros programas que presentan reducciones importantes son los relacionados con la implementación de “las políticas, programas y acciones tendientes a garantizar la seguridad pública de la Nación y sus habitantes” y aquellas relacionadas con las funciones de la “Coordinación con las instancias que integran el Sistema Nacional de Seguridad Pública”. Asimismo, el “Programa Nacional de Prevención del Delito” y “Plataforma México”. Todos estos programas tienen reducción, van del orden del 40% al 20%.

En los asuntos relacionados con la justicia, la mayoría de los 75 programas presupuestales aumentaron; con un énfasis importante en el programa “actividades”, en donde se encuentran conceptos de gasto como concesión de préstamos, prestaciones, salarios, pago de estímulos y demás no relacionados directamente con la función de justicia. Los programas que disminuyen en esta función son los relativos con la implementación de la “Reforma al Sistema de Justicia Penal”, los proyectos de infraestructura y los relacionados con el control y evaluación de la gestión institucional, entre otros.

En los asuntos de seguridad nacional, aumentan los programas relacionados con la administración y construcción del poder naval, disminuyendo significativamente el programa relacionado con las labores de inteligencia para la seguridad nacional.

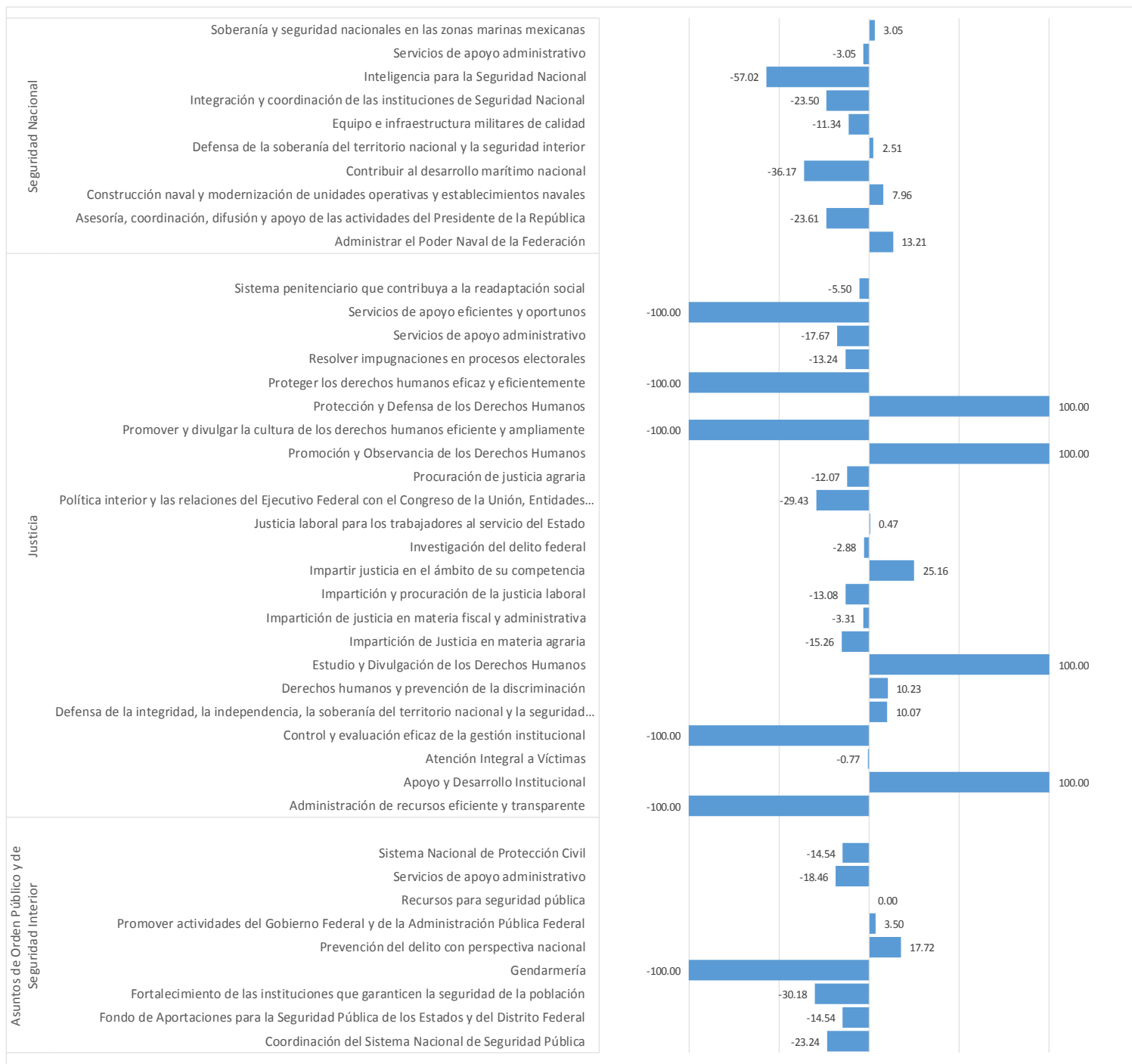


Ilustración 30. Incremento en el presupuesto en 2016 con respecto del año 2015.

Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP.

3.5 Los derechos humanos

De acuerdo con la Comisión Nacional de Derechos Humanos estos:

“Son el conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de la persona. Este conjunto de prerrogativas se encuentra establecido dentro del orden jurídico nacional, en nuestra Constitución Política, tratados internacionales y las leyes.

El respeto hacia los derechos humanos de cada persona es un deber de todos. Todas las autoridades en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos consignados en favor del individuo.

De igual manera, la aplicación de los derechos humanos a la que se encuentran obligadas todas las autoridades se rige por los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.”¹⁴²

México ha firmado 47 tratados internacionales sobre derechos humanos, relacionados con los temas como el asilo y migración, esclavitud y trata de personas, la legislación que penaliza la discriminación y violencia contra la mujer, la pena de muerte, las desapariciones forzadas, la tortura y, en general, otras violaciones a los derechos humanos que van desde los derechos económicos, sociales, culturales, civiles, políticos, contra la represión, contra las personas con discapacidad, entre los más importantes.

Aunque mucho podría decirse al respecto de las distintas violaciones a estos derechos en México, sólo se citarán tres fuentes desde el exterior acerca del cómo se observa, a la distancia, está situación. Así, en un reporte que se realizó en los Estados Unidos, sobre la vulneración de los derechos humanos en México para el año 2014¹⁴³, se señala que existen importantes problemas relacionados con los derechos humanos en donde en un listado, enunciativo, más no exhaustivo, se

¹⁴² Versión electrónica disponible en http://www.cndh.org.mx/Que_son_Derechos_Humanos consultada el 19 de diciembre de 2016.

¹⁴³ Version electrónica disponible en <http://www.state.gov/documents/organization/236914.pdf> consultada el 19 de diciembre de 2016.

incluyen los abusos graves que la policía y el ejército cometen contra la población civil como los homicidios ilegítimos, la tortura, las desapariciones y los abusos físicos. En ese reporte se señala que la impunidad y la corrupción siguieron siendo problemas graves, especialmente en los niveles estatales y locales, en las fuerzas de seguridad y en el sector judicial.¹⁴⁴

Además, indica el reporte, que los grupos delictivos organizados han persistido en la perpetuación de los altos niveles de secuestro y la violencia contra periodistas, y otros delitos que limitan la libertad de expresión. El reporte señala que otras organizaciones han encontrado problemas adicionales como las malas condiciones de reclusión; problemas al efectuar los arrestos, la detención arbitraria; la generación de amenazas y violencia contra los defensores de derechos humanos y periodistas; el abuso continuado de los migrantes; la violencia doméstica; la trata de personas; el abuso de las personas con discapacidad; la discriminación social y económica contra algunos miembros de la población indígena; las amenazas contra lesbianas, gays, bisexuales y personas transgénero (LGBT); y la explotación del trabajo infantil.¹⁴⁵

Así, de acuerdo con ese reporte, la impunidad de los abusos contra los derechos humanos sigue siendo afectando en todo el país, con tasas extremadamente bajas de procesamiento para todas las formas de delincuencia. Aunado a ello, se tiene escasez en la información existente acerca de las investigaciones del gobierno sobre las violaciones a los derechos humanos y dificultad para obtener dicha la información.¹⁴⁶

Otro reporte sobre la situación en México, fue elaborado por las Naciones Unidas e ilustra el caso de las desapariciones forzadas, donde se señala:

¹⁴⁴ U. S. Department of State, *Country Reports on Human Rights Practices for 2014*, United States of America, U. S. Department of State Diplomacy in Action, versión electrónica disponible en <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm?year=2014&dliid=236702#wrapper> consultada el 20 de diciembre de 2016.

¹⁴⁵ Ídem

¹⁴⁶ Ídem

“El grave caso de los 43 estudiantes sometidos a desaparición forzada en septiembre de 2014 en el Estado de Guerrero ilustra los serios desafíos que enfrenta el Estado parte en materia de prevención, investigación y sanción de las desapariciones forzadas y búsqueda de las personas desaparecidas. El Comité alienta al Estado parte a aplicar sus recomendaciones, formuladas con un espíritu constructivo y de cooperación, con el fin de asegurar que el marco jurídico existente y su aplicación por las autoridades federales, estatales y municipales sean plenamente compatibles con los derechos y las obligaciones que establece la Convención.”¹⁴⁷

Otro reporte es el elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el cual habla de la situación de violencia relacionada con la desaparición de migrantes, mujeres, niños y niñas, así como las ejecuciones extrajudiciales y tortura que se ejerce sistemáticamente desde el poder.¹⁴⁸

Finalmente, en el informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan N. Méndez en su misión a México, en el año 2014, señala que:

“La tortura es generalizada en México. Ocurre especialmente desde la detención y hasta la puesta a disposición de la justicia, y con fines de castigo e investigación. El Relator Especial identificó varias causas de la debilidad de las salvaguardias de prevención y recomienda medidas para atenderlas. Observó también serios problemas en las condiciones de detención, especialmente hacinamiento.”¹⁴⁹

Presupuestalmente las actividades relacionadas con los derechos humanos tienen un aumento de casi un 20% sin embargo, existían programas hasta el año 2015, que, en 2016 sin recursos presupuestales, a saber:

- Conducción de la política en materia de derechos humanos,

¹⁴⁷ ONU, *La desaparición forzada en México: Una mirada desde los organismos del sistema de Naciones Unidas*, Londres, International Bar Association's Human Rights Institute, 2015.

¹⁴⁸ CIDH, *Situación de Derechos Humanos en México*, México, CIDH, 2015.

¹⁴⁹ Méndez, Juan E., *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, ONU. Consejo de Derechos Humanos, 2014.

- Desarrollar y administrar sistemas a las unidades responsables y organismos estatales;
- Administrar las páginas de internet e intranet y promover los derechos humanos a través de herramientas informáticas;
- Atender asuntos relacionados con los derechos humanos económicos, culturales y ambientales;
- Atender asuntos relacionados con los derechos humanos de ámbito laboral y social;
- Realizar visitas de supervisión penitenciaria para verificar el respeto a los derechos humanos de las personas en reclusión;
- Informar sobre la tramitación y determinación de los expedientes de presuntas violaciones a los derechos humanos;
- Defensa de los derechos humanos;
- Mecanismo de protección para personas defensoras de derechos humanos y periodistas

En conjunto, a estas actividades se les asignaron casi 360 millones de pesos.

3.6 Planes y programas

De acuerdo con la Constitución, el artículo 25 señala que al Estado es al que le corresponde ejercer la rectoría en el desarrollo nacional y la obligación de generar las condiciones para un desarrollo integral y sustentable, que promueva la soberanía nacional, fomente el crecimiento económico, la competitividad, el empleo y promueva la distribución del ingreso y la riqueza, permitiendo el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad, cuya seguridad es promovida por la Constitución. En dicho artículo se establece la obligación del Estado de alentar y proteger la actividad económica de los particulares. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales elaborados, deben velar por la estabilidad de todo el sistema de finanzas públicas y financiero con objeto de generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo.

Es en ese Plan Nacional de Desarrollo (PND), en el que se fijan las metas de desarrollo y crecimiento; se proponen los objetivos, estrategias y líneas de acción para alcanzarlas. Es decir, que es en este documento en donde se fijan los problemas que presenta el país y se proponen las políticas públicas que para solucionar o mejorar un problema. Este PND está regulado en el Sistema de Planeación que debe organizar el Estado, para el desarrollo nacional planteado en el artículo 26 constitucional. En este artículo se establecen los procedimientos de participación y consulta popular, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan, y, los programas de desarrollo, los cuales deberán considerar la continuidad y adaptaciones necesarias para el desarrollo, con vertientes sectoriales y regionales.

De manera conjunta, con la creación del Sistema de Planeación Democrática se establece la creación de un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social CONEVAL, el cual según la fracción C del artículo 26, se crea como un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, a cargo de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, así como de emitir recomendaciones en los términos que disponga la ley, la cual establecerá las formas de coordinación del órgano con las autoridades federales, locales y municipales para el ejercicio de sus funciones. Es el CONEVAL, el encargado de realizar la medición oficial de la pobreza y evaluación de los programas sociales del Gobierno Federal.

Adicionalmente al CONEVAL, existe el Sistema de Gestión de Resultados y Evaluación del Desempeño, basado en la metodología del marco lógico, consistente en la herramienta para medir y valorar objetivamente el desempeño de los programas presupuestarios del Gobierno Federal. Otra instancia importante para la evaluación y la rendición de cuentas de los diferentes programas instrumentados por el gobierno, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la cual es un organismo coadyuvante de la Cámara de Diputados la cual goza de autonomía técnica y de gestión.

Existen diversos planes y programas en México que tratan sobre el problema de la violencia social y la delincuencia, buscan controlarla o disminuirla. El plan rector es el Plan Nacional de Desarrollo PND 2013- 2018, elaborado por el gobierno de México, donde se inscriben 5 metas nacionales. La primera de ellas¹⁵⁰ es la búsqueda de un México en Paz:

Busca fortalecer las instituciones mediante el diálogo y la construcción de acuerdos con actores políticos y sociales, la formación de ciudadanía y corresponsabilidad social, el respeto y la protección de los derechos humanos, la erradicación de la violencia de género, el combate a la corrupción y el fomento de una mayor rendición de cuentas, todo ello orientado a la consolidación de una democracia plena. Asimismo, esta meta responde a un nivel de inseguridad que atenta contra la tranquilidad de los mexicanos y que, en ocasiones, ha incrementado los costos de producción de las empresas e inhibido la inversión de largo plazo. La prioridad, en términos de seguridad pública, será abatir los delitos que más afectan a la ciudadanía mediante la prevención del delito y la transformación institucional de las fuerzas de seguridad. En este sentido, se busca disminuir los factores de riesgo asociados a la criminalidad, fortalecer el tejido social y las condiciones de vida para inhibir las causas del delito y la violencia, así como construir policías profesionales, un Nuevo Sistema de Justicia Penal y un sistema efectivo de reinserción social de los delincuentes.¹⁵¹

En el diagnóstico del PND, se señala que la situación de inseguridad ha aumentado, debido a la presencia e impunidad de los grupos criminales, aun y cuando se han desarrollado distintas estrategias éstas no han funcionado, ya que las luchas violentas por control territorial en múltiples ciudades del país, continúa fuera de control por las autoridades. Por ello, el 2013 más del 58% de la población del país, con 18 años o más consideró a la inseguridad como su principal preocupación¹⁵², en 2016, en el mismo segmento de población, el 69.9%

¹⁵⁰ Las otras 4 metas son las de un México Incluyente, un México con Educación de Calidad, un México Próspero y un México con Responsabilidad Global. Versión electrónica disponible en <http://pnd.gob.mx/> consultada el 20 de diciembre de 2016.

¹⁵¹ Gobierno de la República, op. cit.

¹⁵² Gobierno de la república, op. cit.

consideró que vivir en su ciudad es inseguro, según la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana realizada por el INEGI.¹⁵³

En el PND se reconoce que un esquema reactivo, no es funcional para controlar los problemas de delincuencia que padece el país y que, por ello, se debe transitar hacia un esquema donde haya participación de todas las fuerzas políticas, con objeto de recuperar la gobernabilidad y promover que todos los órdenes de gobierno asuman su responsabilidad en el combate a la delincuencia. Así, se propone la creación de un nuevo esquema de Seguridad Nacional en donde, además de restablecer la tranquilidad y seguridad ciudadana, se genere un nuevo modelo en el cual impere la justicia y la inclusión social, donde se combata a la pobreza y se de una educación con calidad. Este modelo de Seguridad Nacional propuesto, reconoce el PND, tiene un carácter multidimensional tendiente a fortalecer el proyecto nacional.

El modelo estará conformado por defensa exterior y seguridad interior, en donde la seguridad pública y un nuevo sistema de justicia penal, serán los pilares a construir desde una perspectiva de prevención de la violencia y la generación de inteligencia para orientar las acciones, considerando, en todo momento, el pleno respeto y garantía a los derechos humanos. En este nuevo modelo estará también presente la rendición de cuentas y el combate a la corrupción, la transparencia y el acceso a la información serán las herramientas básicas.

Así, en las acciones del PND se buscan los objetivos siguientes: promover y fortalecer la gobernabilidad democrática, garantizar la seguridad nacional, mejorar las condiciones de seguridad pública, garantizar un sistema de justicia penal eficaz, expedito, imparcial y transparente, garantizar el respeto y protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación, finalmente, salvaguardar a la población, a sus bienes y a su entorno ante un desastre de origen natural o humano.

¹⁵³ INEGI, *Informe*, Boletín de prensa núm. 151/16, Aguascalientes, México, 2016.

Para el mejoramiento de las condiciones de seguridad pública se tienen distintas estrategias como la de aplicar, evaluar y dar seguimiento del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. En donde las líneas principales de acción son:

- Coordinar la estrategia nacional para reducir los índices de violencia, a partir de las causas y en función de las variables que propician las conductas antisociales, así como de la suma de los esfuerzos de organizaciones sociales, participación ciudadana, sector académico y de especialistas.
- Aplicar una campaña de comunicación en materia de prevención del delito y combate a la inseguridad.
- Dar seguimiento y evaluación de las acciones de la Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.
- Crear y desarrollar instrumentos validados y de procedimientos para la prevención y detección temprana de actos y condiciones que puedan auspiciar la comisión de delitos y afecten el funcionamiento del sistema social.
- Implementar y dar seguimiento a mecanismos de prevención y detección de actos, omisiones y operaciones que pudieran favorecer la comisión de los delitos de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo, a través de la recepción, análisis y diseminación de los reportes de operaciones emitidas por las instituciones financieras y demás personas obligadas a ello.
- Garantizar condiciones de mayor seguridad y justicia para los pueblos indígenas, mediante el diseño de una estrategia integral que contemple la seguridad de los habitantes de las zonas en donde existe delincuencia organizada; el servicio de traductores y defensores de oficio de lenguas autóctonas, estén capacitados en los ámbitos de administración y procuración de justicia, y garantizar a los procesados el respeto a los derechos humanos.

Acompañando al PND se encuentran distintos programas palmeadas con los objetivos y propuestas de dicho plan.

El Programa para la Seguridad Nacional (PSN):

“...resalta el desafío de garantizar la seguridad interior y reducir la violencia donde más afecta a la población considerando el papel destacado que las Fuerzas Armadas han desempeñado en la preservación del orden público y la contención del crimen organizado, este documento presenta opciones de política pública para fortalecer la gobernabilidad democrática y la Seguridad Interior en todo el territorio nacional. Lo anterior, conforme a las exigencias de la sociedad mexicana y al objetivo de alcanzar un México en Paz, en el que la libertad, la vida, el bienestar y el patrimonio de todos los ciudadanos sean garantizados por la plena vigencia del Estado de Derecho.”¹⁵⁴

El PSN consta de cinco ejes rectores, los cuales se enumeran a continuación: Consolidación del Sistema de Seguridad Nacional, Desarrollo de una Cultura de Seguridad Nacional, Consideración de la Posición Geopolítica de México, Consolidación del Escenario de Seguridad Interior y Definición de Retos Globales para la Seguridad Nacional.

En este PSN se reconoce que se seguirán utilizando a las fuerzas armadas para reducir la violencia y garantizar la paz social, enfatizando la prevención del delito y privilegiando el uso de inteligencia.¹⁵⁵

Otro es el Programa Nacional de Procuración de Justicia (PNPJ), en cuyo diagnóstico se reconoce que existen ineficiencias, incertidumbre y altos costos, lo cual se ve reflejado en la impunidad, corrupción y en el ineficiente desempeño de las instituciones de justicia; y en las que la tasa de efectividad es muy baja, sólo se

¹⁵⁴ Presidencia de la República, *Programa para la Seguridad Nacional 2014- 2018 Resumen Ejecutivo*, México, Presidencia de la República, 2014.

¹⁵⁵ Gobierno de la República, *Programa para la Seguridad Nacional 2014- 2018*, México, Diario Oficial de la Federación, Versión electrónica disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342824&fecha=30/04/2014 consultada el 20 de diciembre de 2016.

resuelven el 13% de las averiguaciones previas iniciadas. Un problema que identifica este diagnóstico¹⁵⁶

...como una segunda causa de impunidad es la forma en que se ha priorizado en el tema de sanciones por delito de alto impacto y por los delitos menores. Como lo señala el INEGI, en sus indicadores de sanciones por delitos graves y por delitos menores, el país no muestra una política criminológica focalizada y proporcional, pues no se advierte un uso racional y prudente de los recursos. Sería deseable que una proporción relativamente alta de los recursos del sistema se dedicara a perseguir, procesar y sancionar con prisión los delitos de alto impacto. Sin embargo, en México el 60 por ciento de las sanciones se asocian con delitos menores, y sólo el 12 por ciento de las mismas se vincula con los delitos graves como el homicidio, violación y robo violento. A nivel estatal, no obstante que algunos delitos registran tasas de denuncia de delitos graves superiores a la media nacional, también dedican más del 60 por ciento de sus recursos a la sanción de delitos menores.¹⁵⁷

Los objetivos planteados por este PNPJ son:

1. fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones de procuración de justicia;
2. asegurar la implementación en tiempo y forma del sistema de justicia penal acusatorio y;
3. lograr una procuración de justicia eficaz y eficiente y reducir la impunidad. En relación con el primer objetivo, las estrategias planteadas son las siguientes: la atención prioritaria a los delitos de alto impacto, donde se pretende diseñar e implementar políticas públicas orientadas a la investigación y persecución de los delitos de alto impacto, fortalecer la capacidad institucional para erradicar la

¹⁵⁶ Gobierno de la República, *Programa para la Seguridad Nacional 2013- 2018*, México, Diario Oficial de la Federación, Versión electrónica disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326462&fecha=16/12/2013 consultada el 20 de diciembre de 2016.

¹⁵⁷ Ídem.

impunidad en casos de violencia contra las mujeres y fortalecer las células de reacción inmediata en delitos contra periodistas y la libertad de expresión.¹⁵⁸

El Programa Nacional de Seguridad Pública (PNSP), lo va a acompañar al PND también reconoce la escalada de violencia en la que se vio inmerso el país en los últimos años. Así, según este programa:

“La crisis de seguridad pública durante el cambio de siglo fue resultado de un largo proceso de acumulación de rezagos, que se reflejaron en los siguientes fenómenos:

1. El crecimiento sostenido de la delincuencia organizada, en especial de los delitos contra la salud y sus efectos en el aumento del consumo de drogas.
2. El crecimiento y consolidación de organizaciones delictivas asociadas con la economía ilegal con un importante fortalecimiento financiero a través de operaciones con recursos de procedencia ilícita.
3. El surgimiento de patrones delictivos más violentos como resultado de la especialización de los grupos delictivos y de la impunidad.
4. La colusión y corrupción de las autoridades policiales y de administración y procuración de justicia.

Los grupos de la delincuencia organizada ejercieron distintos grados de control en algunas zonas del país, imponiendo un orden social articulado alrededor de actividades ilícitas caracterizadas por el uso extremo de la violencia. Este ambiente generó un clima de temor en la ciudadanía, propiciando un mayor dominio de estos grupos no sólo frente a sus bandas rivales, sino frente a la sociedad.”¹⁵⁹

En este PNSP se señala que **los delitos de alto impacto son el homicidio doloso, el secuestro y la extorsión**, los cuales registraron un importante crecimiento de 93% en el periodo del año 2006 al 2012.¹⁶⁰ aunque se menciona que **la existencia de otros delitos de alto impacto para los cuales no hay un**

¹⁵⁸ Ibídem

¹⁵⁹ Gobierno de la República, op. Cit.

¹⁶⁰ Gobierno de la República, op. Cit.

registro confiable como la trata de personas, delitos a migrantes, a periodistas, a defensores de derechos humanos y a los activistas sociales.

La prioridad del PNSP es reducir la violencia atendiendo esos tres delitos: homicidio doloso, secuestro y extorsión,¹⁶¹ entre sus objetivos se encuentran: 1. Consolida una coordinación efectiva para el diseño, implementación y evaluación de la política de seguridad pública, 2. reducir la incidencia de los delitos con mayor impacto en la población, 3. reducir la incidencia de los delitos vinculados a la "economía ilegal", 4. desarrollar en las instituciones de seguridad pública esquemas de proximidad y cercanía con la sociedad, 5. fortalecer el sistema nacional de acreditación y control de confianza; y, 6. fortalecer el sistema penitenciario nacional y el especializado en menores de edad que infringen la ley penal.¹⁶²

Dentro del segundo objetivo, del PNSP, relacionado con los delitos de alto impacto se tienen siete estrategias: 1. Dar prioridad a la disminución de delitos de alto impacto por su grado de violencia, 2. Focalizar acciones de las instituciones de seguridad pública a la desarticulación de grupos delictivos con altos niveles de violencia, 3. Fortalecer la presencia de las instituciones de seguridad pública en los municipios, zonas metropolitanas y carreteras con mayores índices delictivos, 4. Desarticular las estructuras logísticas y operativas de la delincuencia organizada, 5. Debilitar las estructuras financieras de la delincuencia organizada, 6. Implementar acciones coordinadas para reducir la incidencia de los delitos que más afectan el patrimonio de las personas y, finalmente, 7. Detectar y atender oportunamente los delitos cibernéticos.¹⁶³ Las líneas de acción relacionadas con estas estrategias pueden verse, al final de este documento, en el anexo "2.4 Plan Nacional de Seguridad Pública. Objetivo 2.1. Reducir la violencia de los delitos de mayor impacto en la población"

¹⁶¹ *Ibíd*em

¹⁶² *Ibíd*em.

¹⁶³ *Ibíd*em.

El PND también se acompaña del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PNPSVD), cuyo objeto y estrategia se presentan a continuación:

“El Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia tiene por objeto atender los factores de riesgo y de protección vinculados a la violencia y la delincuencia.

Su implementación es coordinada por la Secretaría de Gobernación e implica el trabajo conjunto de los tres órdenes de gobierno, los diferentes sectores de la sociedad civil, así como la participación de la iniciativa privada y los organismos internacionales. La prevención social es un proceso que demanda acciones de corto, mediano y largo plazos orientadas a lograr, de manera progresiva, cambios socioculturales que permitan la configuración de relaciones libres de violencia y delincuencia.

En ese tenor, el Programa Nacional establece los principios de integralidad, intersectorialidad, transversalidad, territorialidad o focalización, participación, trabajo conjunto, continuidad de las políticas públicas, interdisciplinariedad, diversidad, proximidad, transparencia y rendición de cuentas e incorpora las perspectivas transversales de equidad de género; derechos humanos y cohesión social.”¹⁶⁴

Este PNPSVD, como todos los demás, parte de un diagnóstico en el que se reconoce el incremento de la violencia en México y la importancia en el diseño de políticas públicas para disminuir su frecuencia e impacto. Señala que hasta el momento las políticas públicas se han focalizado en la sanción y el control más que en atender los factores y causas de la violencia.¹⁶⁵

El diagnóstico reconoce los altos niveles de la falta de denuncia por parte de las víctimas y las deficiencias de las distintas instituciones para realizar una

¹⁶⁴ Gobierno de la República, Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, México, Diario Oficial de la Federación, Versión electrónica disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014&print=true consultada el 20 de diciembre de 2016.

¹⁶⁵ Ídem.

prevención exitosa del delito, de igual forma hace un recuento de los distintos factores de riesgo asociados a la violencia y la delincuencia.

Los objetivos planteados de este programa son cinco, los cuales se enumeran a continuación:

1. Incrementar la corresponsabilidad de la ciudadanía y actores sociales en la prevención social, mediante su participación y desarrollo de competencias;
2. Reducir la vulnerabilidad ante la violencia y la delincuencia de las poblaciones de atención prioritaria;
3. Generar entornos que favorezcan la convivencia y seguridad ciudadana,
4. Fortalecer las capacidades institucionales para la seguridad ciudadana en los gobiernos municipales/delegacionales, entidades federativas y federación y;
5. Asegurar una coordinación efectiva y sostenida entre dependencias y entidades federales para diseñar, implementar y evaluar procesos de prevención social.

3.7 El presupuesto y los programas

Independientemente del discurso político, las actividades a las que se les destina un presupuesto son las que realmente importantes desde el punto de vista de la acción y la política gubernamental, se les destine mucho o poco. Hasta antes del año 2002, presupuestalmente se consideraba que la seguridad pública no era una actividad independiente, se encontraba incorporada en la función de gobierno. Los programas que se desarrollaban eran los de procuración e impartición de Justicia, de seguridad pública, de prevención y readaptación social; y contra la violencia intrafamiliar. Dentro del “Programa de Prevención y Readaptación Social” es donde se encontraba las estrategias específicas para la prevención de conductas infractoras y delictivas y las de reinserción social. Así, según la cuenta pública se reforzaron los mecanismos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno y la sociedad para prevenir la comisión de conductas delictivas, mediante acciones de

capacitación para el trabajo, la educación, la cultura, el deporte y la recreación.¹⁶⁶ Cabe señalar que, aunque se menciona en el discurso la prevención de conductas delictivas, en el análisis programático de la cuenta pública sólo se reseñan acciones relacionadas con el sistema penitenciario y de readaptación y prevención social.

Respecto del “Programa Nacional Contra la Violencia Intrafamiliar”, en el análisis programático del año 2000, éste merece dos párrafos, destacando la creación de la Norma Oficial Mexicana respecto de la prestación de servicios de salud y criterios para la atención de la violencia familiar.

Del “Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia”, no existe alguna mención en el análisis programático; aunque se le destinan a dicho programa un poco más de 102 millones de pesos. Independientemente de lo anterior puede señalarse que a dicho programa se le responsabilizaba de coordinar las relaciones del gobierno federal con los diferentes órdenes y niveles de gobierno.

El 30 de noviembre del año 2000, se crea la Secretaría de Seguridad Pública Federal, en el último día de gobierno del presidente Zedillo (diciembre de 2000). Su sucesor Vicente Fox toma posesión el día 1 de diciembre y le encarga la Secretaría a Alejandro Gertz Manero. Cabe señalar que no se le había asignado un presupuesto a ejercer por dicha Secretaría para el año 2001, motivo por el cual, aparece en la cuenta pública dentro de los programas especiales de 2001 con un presupuesto ejercido de un poco más de 5 mil millones de pesos, no obstante, la seguridad pública no aparecía todavía como función en dicho año.

Es hasta el año 2002, que la seguridad pública aparece como función independiente dentro del gasto programático presupuestal, con un presupuesto ejercido en ese año de 6,389.0 millones de pesos. De esa cantidad se gastan un poco más de 4 millones de pesos para apoyar a los sectores social y privado en actividades culturales, deportivas y de ayuda extraordinaria. Adicionalmente se

¹⁶⁶ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2000.

gastan 200 millones de pesos en aportaciones a fideicomisos y mandatos. Todo lo demás se ejerció en gasto corriente o de capital. Es decir, en sueldos, salarios y otras actividades distintas a la implementación o seguimiento de políticas públicas.

Desde al año 2002, las políticas de seguridad pública se definían en teoría, por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, posteriormente se plasmaban en los planes y programas de gobierno y se instrumentaban desde el Sistema Nacional de Seguridad Pública, la cual resume su mandato como “es la instancia que sienta las bases de coordinación, así como la distribución de competencias, en materia de seguridad pública, entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios, bajo la directriz del Consejo Nacional de Seguridad Pública, siendo este último la instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas.”¹⁶⁷ Todas las acciones y desarrollo de estrategias, todas las políticas públicas, se llevan a cabo en esos tres niveles de gobierno y por esos tres poderes. La seguridad pública se organiza de manera similar a la organización política del estado mexicano. Sin embargo, uno de los problemas es que el SNSP no ha tenido autonomía y ha estado dependiente inicialmente de la Secretaría de Gobernación, luego de la Secretaría de Seguridad Pública y en la actualidad, ante la desaparición de la SSP, nuevamente depende de la Secretaría de Gobernación.

En 2016, después de 20 años de haberse aprobado la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, no se han apreciado logros importantes. La ausencia de una coordinación adecuada entre las diferentes instancias involucradas en la seguridad pública, así como, la falta de profesionalización del personal, la corrupción y deterioro ético de los servidores públicos, entre otros, han impedido enfrentar exitosamente a la delincuencia y, por el contrario, se ha exacerbado este clima de inseguridad.

Parte de la problemática, hasta la fecha, es el resultado de que en la gran mayoría de los programas diseñados, las acciones no tienen absolutamente nada que ver con lo que pretenden resolver. De acuerdo con la Auditoría de Desempeño para

¹⁶⁷ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Versión electrónica disponible en <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/index.php> consultada el 20 de diciembre de 2016.

fiscalizar los objetivos y metas en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia, la Comisión Intersecretarial consideró como estratégicos 50 programas presupuestarios con incidencia directa en las acciones de la prevención social de la violencia y la delincuencia con el PNPSVD, el anexo 18 del presupuesto de egresos de la Federación señala 82 programas¹⁶⁸ identificando, la Auditoría que **48 de los 82 (58.5%)**¹⁶⁹ **programas presupuestarios no tienen relación alguna con las acciones previstas en el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014- 2018.**¹⁷⁰ Por ello que, la ASF recomienda a la SHCP verifique el por qué los programas presupuestales no tienen relación con la prevención; con el objeto de su eliminación en el proyecto de presupuesto del año siguiente, es decir, del año 2015. Por otro lado, se encontró en dicha auditoría que **de las 131 líneas de acción sólo 17 (13.0%) se vincularon con los programas presupuestarios a cargo de la Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.**

Si las metas y objetivos de los programas no son claros, es imposible su evaluación, en consecuencia, el presupuesto gastado no tiene una aparente relación con las acciones a las que se destinaron originalmente. En efecto, si se hacen revisiones de distintos años tanto a las evaluaciones de CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social), como a las de la ASF (Auditoría Superior de la Federación), se encuentra la misma situación: programas de gasto sin metas claras y no relacionados con el objeto de su creación. Por ejemplo, en la revisión hecha por la ASF al SESNSP para el año

¹⁶⁸ Al respecto cabe señalar que, aunque en el documento de la auditoría en cuestión se señala que el anexo 18 del presupuesto de egresos de la federación para el año 2014 se contempla a 84 programas al confrontarlo en realidad son 82. Versión electrónica disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5324132&fecha=03/12/2013_____pagina 73 consultada el 20 de diciembre de 2016.

¹⁶⁹ Según el documento de la auditoría son el 57.1% de los programas, lo cual es explicable ya que ellos tomaron 48 de 84 y no 48 de 82, como debería haber sido

¹⁷⁰ ASF, *Auditoría de desempeño efectuada a la Secretaría de Gobernación en materia de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia*, México, ASF, 2015.

2014 sobre los recursos destinados a dicha dependencia, entre los resultados mencionados, en el apartado de fortalezas se indica solo una:

El SESNSP contó con un código de conducta, al cual fue difundido; mientras que en el de debilidades señala 19, como el no tener ningún mecanismo ni procedimiento para validar el cumplimiento de dicho código. Entre otras debilidades, la más importante, quizá, sea:

“El SESNSP no contó con la evidencia de que en el proceso de concertación de los recursos del FASP 2014, se consideró un diagnóstico por programa y por entidad federativa, así como la existencia de las metas que darían cumplimiento a cada uno de éstos con base en el diagnóstico referido, ni que el SESNSP sugirió las metas por desarrollarse en el ejercicio fiscal 2014.”¹⁷¹

La problemática de tener un programa sin metas viene de tiempo atrás. Según Chapa Koloffon, para el año 2012 todos los programas se establecieron sin metas. Claramente señala esta autora, en su comentario respecto de los programas de la Secretaría de Seguridad Pública Federal del año 2012, que:

Un programa público sin metas es, además de una irresponsabilidad gubernamental, una improvisación cara: como diseñar una vacuna sin saber exactamente qué enfermedad se quiere evitar. Hace imposible saber si los objetivos se cumplieron, medir su efectividad y, por ende, si debe replicarse o desaparecer.

Si partimos de lo anterior, tendremos una mejor idea de la gravedad de lo que reportó la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en su Informe del Resultado de la Fiscalización de la Cuenta Pública 2010: todos los programas de la Secretaría de Seguridad Pública Federal relacionados con la prevención del delito y la participación ciudadana (11) se implementaron ese año sin que la dependencia hubiera establecido metas para éstos.¹⁷²

¹⁷¹ ASF, *Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 14-0-04W00-02-0932*, México, ASF, 2015.

¹⁷² Chapa Koloffon, Lilian, *El año perdido en prevención del delito*, Revista Nexos, México, Versión electrónica disponible en <http://redaccion.nexos.com.mx/?p=3933> 2012 consultada el 21 de diciembre de 2016.

La elaboración de un programa sin metas, de una política pública sin metas se debe a que no está bien diagnosticado el problema.

Según Lima Facio y Aguilar Astorga:

“...el diagnóstico es un elemento que no todos los diseñadores de políticas consideran, y cuando sí lo hacen no le dan la importancia adecuada. Podemos decir que es la parte inicial de toda política pública y que estaría dando cuenta de la etapa del diseño de políticas públicas, pero sin llegar a la etapa de formulación.”¹⁷³

Continúan estos autores:

¿Por qué la necesidad de realizar diagnósticos para nuestras políticas? Seguramente es una de las preguntas que nos surgen en este momento. La respuesta es clara, pero no fácil de asimilar; la mayoría de las políticas públicas (acciones del gobierno que se traducen principalmente en programas) no describen de forma clara el problema, se puede decir que si existe una descripción del problema, pero se hace de forma incompleta, ya que no se identifica con claridad a la población afectada, existe una falta de estimación de la población objetivo y de su cobertura, hay una carencia de riesgos a considerar tanto en el diseño como en la implementación de la política, no hay una valoración detallada del costo, por lo general no se construyen indicadores que permitan medir las metas alcanzadas, y saber si se cumplieron o no los objetivos. No quiere decir tampoco que todo está mal diseñado, pero si consideramos que el realizar un buen diagnóstico se puede dar solución a estos y otros problemas que se presentan muy cotidianamente al diseñar, implementar o evaluar una política pública.

Ahora bien, aquí cabe preguntarse ¿qué implica realizar un buen diagnóstico? Independientemente de los elementos que se piense forman parte de un buen

¹⁷³ Lima Facio, Marco Antonio; Aguilar Astorga, Carlos Ricardo, *La importancia del diagnóstico en las políticas públicas*, Contribuciones a las Ciencias Sociales, Versión electrónica disponible en <http://www.eumed.net/rev/cccss/12/lfaa.htm>, consultado el 21 de diciembre de 2016.

diagnóstico, éste depende de la definición del problema y, fundamentalmente de la calidad de información con que se cuenta para su definición.

Según la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM):

“La solución de un problema comienza por su adecuada definición. A su vez, la fuerza de tal definición depende de la calidad de la información en que se basa. La debilidad en las aproximaciones —técnicas y metodológicas— a las políticas de seguridad y justicia ha limitado las definiciones claras de los problemas, en buena medida por no haberse generado las fuentes idóneas de información.”¹⁷⁴

Esto es así, el Estado Mexicano, hasta el momento, no le da importancia a la relación existente entre la información criminal y la creación de políticas para alcanzar ese resultado, en función, a la seguridad pública a que aspiran los mexicanos.

Según Bailey:

“En términos de política criminal, podría decirse que la información errónea alimenta la ansiedad, fomenta los rumores y quebranta la confianza en el gobierno y los conciudadanos. Por otro lado, la información falsa o exagerada sirve a los intereses de varios actores. Los medios de comunicación masiva suman espectadores (y patrocinadores) con imágenes truculentas y escaso contexto. Los gobiernos pueden censurar o tergiversar información y refutar hallazgos para defender sus registros. Las compañías de seguridad privada pueden manipular imágenes para potenciar sus ventas. Es posible que esté creciendo el conocimiento sobre cómo mejorar la recolección de datos, pero muchos en el gobierno siguen percibiendo que el proceso supone más costos que beneficios.”¹⁷⁵

¹⁷⁴ UNAM; IIDC, *Elementos para la construcción de una política de estado para la seguridad y la justicia en democracia*, Conferencia Internacional sobre seguridad y justicia en democracia: Hacia una política de estado en los albores del tercer milenio, México, UNAM- IIDC, 2011, pág. 42

¹⁷⁵ Bailey, John, *Crimen e impunidad: Las trampas de la inseguridad en México*, México, Penguin Random House, 2014.

Para Ruth y Reitz,¹⁷⁶

“El conocimiento acerca de la cantidad de delitos que se cometen en una sociedad es el punto de partida para que exista una política sensible contra el delito, en cualquier época. Sin embargo, según estos autores, la respuesta policiaca que se ha proporcionado ha sido elaborada, siempre, sin contar con los datos más elementales sobre el problema. En México esto es evidente, ya que, aunque existen datos sobre el fenómeno, éstos corresponden más bien a necesidades políticas, más que a contar con un sistema confiable y cuya información estadística sea de calidad, esto es que represente de la forma más adecuada el fenómeno delictivo que enfrenta la sociedad mexicana.”

Aunque mucho se ha avanzado, hace pocos años era imposible obtener información detallada, la información publicada sigue sin ser confiable y manipulada o maquillada de origen. Esto es muy fácil de verificar, simplemente búsquese en Google (Cr) con la siguiente frase: “ong y calidad de la información estadística de seguridad pública en México” y se podrá conocer lo que piensan múltiples organizaciones al respecto. En esta búsqueda todos coinciden en exigir un sistema confiable sobre incidencia delictiva y en general se busca mejorar la metodología sobre todos los pasos para generar y transmitir información desde fuentes primarias.

Un problema en donde no se utiliza la información adecuada para definirlo, es un problema mal definido, lo que da lugar a confusiones. Según la UNAM:

Los documentos oficiales donde se exponen los motivos de las normas, diseños institucionales, programas, estrategias y acciones tan sólo recurren a referentes normativos que no reflejan un conocimiento de la literatura especializada. Esta debilidad se manifiesta en la confusión general de conceptos como “seguridad nacional”, “seguridad interior”, “seguridad pública”, “seguridad ciudadana” y “seguridad humana”. Dada la inercia en esta confusión, se tiende a sobrecargar el concepto seguridad nacional, como si se tratara de una bolsa donde caben y deben ser contenidos todos los riesgos y amenazas, e incluso se ignora que el

¹⁷⁶ Ruth, Henry; Reitz, Kevin R., *The Challenge of crime: Rethinking our response*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2003.

texto constitucional hace referencia expresa a la “seguridad interior”, a la “seguridad nacional” y a la “seguridad pública”, asignándoles a cada una de ellas un ámbito y responsables claramente definidos. De igual forma, la misma confusión aporta un margen máximo de intervención en favor del Estado (la seguridad nacional) mientras estrangula el control que pudieran ejercer la población y los ciudadanos sobre las funciones oficiales en beneficio de las instituciones (la seguridad humana y la seguridad ciudadana). Lo dicho incide en todo el conjunto de instituciones responsables de hacer cumplir la ley y de administrar justicia.

Esta confusión permea en todos los niveles, como se ha visto hasta el momento, incluso el concepto de “delitos de alto impacto” no se encuentra definido y según los distintos documentos de las diversas instituciones, puede ser uno u otro, o todos los delitos o sólo el secuestro, extorsión y homicidio.

Es de interés social ofrecer una respuesta que se le brinde al fenómeno delictivo bien gestionado. Así, la toma de decisiones se debe hacer con la mejor información disponible y además poder evaluar los efectos e impactos que tuvieron determinadas políticas al ser aplicadas para el control y disuasión de actos delictivos.

Capítulo IV
**Hacia una política pública viable
para el combate de los delitos de
alto impacto.**

Introducción

El problema de violencia que se padece en México desde la década de los años noventa, de conformidad con lo que se demostró en el primer capítulo de esta investigación, se ha recrudecido en los últimos quince años, o si se prefiere, en los últimos tres gobiernos, dos del Partido Acción Nacional (partido de la derecha en México) y el actual bajo la conducción del Partido Revolucionario Institucional (partido político que se encuentra gobernando a la fecha) no muestra visos de tener una solución en el largo plazo. Las políticas públicas establecidas e instrumentadas no han funcionado y, como se ha visto, el problema se está agravando. La cuestión fundamental estriba en que se hace lo mismo. Albert Einstein señaló en una frase célebre "si buscas resultados distintos no hagas siempre lo mismo".

Una política pública es un plan de acción. La política pública respecto a la delincuencia es el plan generado para confrontar los diversos problemas de delincuencia que se presentan en una sociedad. Hasta aquí se ha visto que el objetivo del presente gobierno, es lograr un México en Paz, en donde " la prioridad es reducir la violencia, por medio de la atención a los delitos que más afectan a las personas, tales como: homicidios, secuestro y extorsión, plasmado en el Programa de Seguridad Pública, y que se ha quedado como letra muerta.

Las causas son diversas , algunas de ellas ya se han mencionado en este trabajo de investigación: presupuestos insuficientes, corrupción, desarticulación de acciones, coordinación inadecuada, desvío de recursos, entre otros, como se comentó cuando se disolvió la Dirección Federal de Seguridad en 1985, en México la delincuencia no representaba un problema de gravedad, gracias a que la misma se encontraba en contubernio con las propias autoridades pertenecientes a dicho órgano y a otros dentro de la estructura de seguridad pública nacional. Desde entonces, varias instituciones policiales se han transformado y desaparecido por el mismo motivo: la penetración de la delincuencia organizada.

El narcotráfico dejó de ser un problema local, controlado mediante acuerdos informales entre policía y grupos delictivos, así como entre ellos mismos y fue

consiguiendo legitimidad entre varios sectores sociales dada la posibilidad que ofrecía de enriquecerse rápidamente y su derrama económica hacia sectores marginados. Hoy se puede encontrar una relación del narcotráfico con todas las formas de empleo, tanto ilegal como formal para lavar sus ganancias y proporcionar estatus social en grupos muy diversos, como un negocio más.

Esta situación, además de la decadencia que muestra nuestra clase política, aislada de la sociedad, incapaz de construir acuerdos con visión de Estado, dieron como resultado que las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico se afianzaran como un modelo informal de gobierno en zonas como Tamaulipas, Veracruz, Michoacán, Guerrero o Durango, con donde es más que evidente esta situación. En México se ha tenido una constante espiral de violencia cuyos resultados son terribles. Van desde asesinatos múltiples, explosión de coches bomba, asesinatos de candidatos, control de centros de prevención y readaptación social, muerte de periodistas, secuestro, asesinato, trata de migrantes o la desaparición de los normalistas en Iguala, son muestra de la grave descomposición social, la reproducción del miedo, la procreación de una sociedad temerosa, además de fragmentada, en donde la imagen del Estado Mexicano se observa cada vez más complicada en esta lucha iniciada contra el crimen organizado, ese Estado paralelo, el cual no se mira en la ley, pero que ha hecho sentir su poder en amplias zonas de la República, reclamando, a través del secuestro, la extorsión, la “prestación” y cobro, a través de la extorsión de servicios de seguridad, y, paradójicamente, la erradicación del delito del fuero común, lo cual muestra que ellos pueden tener también esa clase de control, el control de la violencia, el uso del monopolio de la violencia desde un punto de vista ilegal, desde un estado paralelo, esto se menciona porque las organizaciones criminales se dan el lujo de ofrecer servicios de seguridad (protección contra la delincuencia común) a cambio de una contraprestación económica.

Cuando el Estado falla en el cumplimiento de esa función, la de ejercer de forma positiva los códigos y el poder de coacción ante la desobediencia y la competencia por grupos delictivos, deteriora su legitimidad y la sociedad cuestiona, con justa

razón, si el Estado, al devenir como organización fallida puede garantizar con certeza el control sobre la población, el territorio y sobre su propia existencia. Ante ello, la sociedad exige al Estado cumpla con esa función que le dio origen y justificación a su creación.

Vivimos un proceso en donde los grupos de la delincuencia organizada han demostrado que cuentan con la capacidad operativa y la legitimidad social suficiente como para disputar al Estado el control del monopolio de la violencia. Existen algunas zonas y/o algunas localidades de algunos municipios en donde las autoridades no pueden entrar y las funciones de servicios se tomaron por los propios grupos de delincuentes quienes son los que las llevan a cabo, o son los presidentes municipales de dichas zonas los que realizan esas actividades en franca negociación con las organizaciones delictivas dedicadas al narcotráfico “carteles” y bajo la supervisión y permiso directo de éstos.

La existencia del miedo entre los ciudadanos ante la violencia ejercida por la delincuencia; cuando se sienten inseguros de realizar las actividades cotidianas, es señal de que el Estado es ineficaz en el desempeño de sus funciones; en particular en el ejercicio de la de la fuerza y la violencia contra los infractores, y los delincuentes. Cuando no se ejerce el poder estatal soberano, cuando no se tiene control de territorios o se da la presencia de un Estado paralelo, se pierde la razón de ser y justificación del Estado.

El actual Gobierno reconoce que:

“...cualquier acción del Estado tiene que ver con el mantenimiento permanente de la confianza ciudadana” que, como se señala en el Plan Nacional de Desarrollo, permita la consolidación institucional, garantizando la integridad física de la población. La falta de seguridad genera un alto costo social y humano e incide en el potencial de desarrollo nacional.”¹⁷⁷

La pérdida del control territorial deviene, tarde o temprano, en la pérdida del poder político y en ese tenor, desde el Gobierno de Felipe Calderón se tomó la decisión

¹⁷⁷ Gobierno de la República, op. Cit.

de la guerra frontal contra la delincuencia organizada. México estaba fragmentándose en narco- estados y la única salida de ese gobierno en el poder como medio de contención ante lo generado por la inatención y corrupción estatal fue oponer violencia contra violencia, apoyándose en la incursión de las fuerzas armadas y en el fortalecimiento, fallido, de las distintas fuerzas policiales. Al no tener un marco de referencia sobre los distintos problemas que dan lugar a la violencia, ni contar con un diagnóstico claro de la problemática socio- demográfica la política del ex Presidente Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) y ahora la del Presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018) han fracasado y han puesto al país, a sus habitantes, en un estado de indefensión.

En la actualidad, el país prácticamente está dividido en varios territorios, los poderes formales han perdido la capacidad operativa de garantizar la seguridad ciudadana, incluso existen municipios en donde ésta se encuentra a cargo de los grupos delictivos (principalmente los cárteles), los cuales libran una cruenta batalla por el control territorial, a fin de asegurar que su actividad fluya sin la intervención de la autoridad, mostrándose como entes capaces de garantizar la seguridad local.

Ante esta situación la renovación del Estado debe darse, de forma institucional, se debe modificar su estructura y regulación con objeto de garantizar, primero su propia conservación y segundo el poder asistir a sus miembros para la resolución ordenada de conflictos y retomar el control de la coacción legal, con la promoción de alianzas sociales que le permitan tener eficacia ante adversarios gubernamentales u organizaciones delictivas que le compiten y delimitan sus poderes en ese uso racional, institucional y ordenado del monopolio de la violencia.

4.1 Políticas públicas en materia de delitos de alto impacto

Los resultados de las políticas públicas en materia de seguridad, elaboradas por el Estado y aplicadas hasta la fecha son más bien, escasos, y han permitido un populismo punitivo, el cual, al pretender acabar con los efectos de la inseguridad propician una mano dura, inclusive en delitos menores, con la consecuente

saturación de infractores, en lugar de delincuentes, en los centros penitenciarios, y que, en otras circunstancias, podrían enfrentar procesos en libertad. La disuasión sigue siendo la principal política pública utilizada para intentar contrarrestar este fenómeno y las leyes se han endurecido, de tal forma que hoy estamos construyendo con nuestras prisiones, asilos de ancianos, lo cual representa cada vez mayores costos. El aumento en penas y la dureza en las sanciones no reducen los índices delictivos, como se ha demostrado en este trabajo de investigación. Esta nulidad puede explicarse, en parte por la gran impunidad y corrupción existente. De hecho, en los medios nacionales o internacionales se discute abiertamente la posibilidad de que altas autoridades actuales estén involucradas con los traficantes de drogas; ya que desde sus directivos hasta los agentes de más bajo nivel se les ha visto participar en diferentes actos de corrupción (venta de plazas, secuestros, homicidios, narcotráfico, protección a la delincuencia organizada, desvío de recursos y muchas otras).

Entre las causas que han llevado a resultados escasos de las políticas públicas de seguridad pública se pueden mencionar entre otras, a las siguientes:

- Cultura política de las elites y de los tomadores de decisiones, alejada de la investigación académica, de la evaluación, la transparencia y la rendición de cuentas. Esto lleva a la gobernación para un pequeño grupo sin tomar en cuenta el bien común.
- Corrupción, entendida como: "el abuso de una posición de poder otorgado por los ciudadanos en busca del provecho propio" (Transparencia Internacional).
- Carencia de información adecuada. La que se recopila tiene fallas de origen en su conceptualización.
- No se tiene un diagnóstico adecuado de la actividad delictiva y existen brechas importantes en el conocimiento y la relación entre el delito, las víctimas y los victimarios.
- Existe un subdesarrollo en las actividades de investigación académica y desarrollo del Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal en su

conjunto. No existen profesionales, escuelas ni herramientas que arrojen luz sobre el fenómeno y se genere nuevo conocimiento.

- Existe una seria fragmentación y falta de coordinación entre los elementos integrantes del Sistema y las distintas instituciones. Además, no hay voluntad política para coordinarse en los términos que marca la ley.
- No existen mecanismos de evaluación ni de rendición de cuentas.
- Existencia de obstáculos serios para permitir la participación comunitaria, especialmente en las comunidades donde se tienen serios problemas de delincuencia.

Respecto de la carencia de información adecuada y la elaboración de un diagnóstico cercano a la realidad, en un informe el Banco Mundial señala que:

“No hay estudio exploratorio o revisión de literatura sobre criminalidad, violencia y políticas de control en América Latina que no empiece o termine subrayando las innumerables deficiencias en las bases de información sobre criminalidad y violencia. Esta es una grave situación que compromete seriamente los estudios realizados y las políticas, programas y proyectos de políticas de seguridad que han sido diseñados en base a este conocimiento. El desafío que enfrentamos actualmente en lo que concierne a estudios criminológicos en Latinoamérica se refiere justamente a las bases de información necesaria para que se pueda avanzar en el alcance de las propuestas empíricas, así como para efectuar pruebas de teoría más sofisticadas. Sin este conocimiento no tendremos acción efectiva y consecuente”.¹⁷⁸

En consecuencia, toda política pública debe considerar la construcción de este marco de referencia, la construcción de un sistema de información científica, con base en las recomendaciones de los organismos internacionales.

Otra de las causas del fracaso de las políticas públicas su elaboración sin involucrar a las comunidades. El trabajo comunitario es vital para garantizar el éxito de cualquier modelo de intervención. El desarrollo comunitario es complejo y

¹⁷⁸Beato, Claudio, *Producción y uso de informaciones y diagnósticos en seguridad urbana*, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial, Pág. 6.

multifacético, se pueden obtener múltiples beneficios cuando se empodera a la comunidad, se permite su participación en el diagnóstico, elaboración de planes, programas y modelos de intervención, lo que posibilita un mejor control de la delincuencia en las comunidades y mejorar las relaciones en la propia comunidad con las instituciones. Toda política pública que se proponga debe tener en cuenta a la participación comunitaria.

Otra de las causas revisadas, es la ineficacia de las políticas públicas en materia de seguridad, en cuanto a la inexistencia de mecanismos de evaluación de resultados. Por ello, las propuestas deben contar con procesos de gestión basados en resultados.

Por otro lado, desde hace algunos años se ha promovido una serie de reformas cuyo propósito es elevar la eficacia y eficiencia del gasto público. Este proceso tuvo su punto culminante durante 2007, con la presentación de la iniciativa de reforma fiscal en materia de gasto público en la que el Ejecutivo Federal reconocía explícitamente, por medio de una serie de adecuaciones a distintos ordenamientos legales, la necesidad de establecer una nueva racionalidad en la definición de los presupuestos públicos que trascendiera las interacciones políticas y organizacionales tradicionales que no necesariamente reflejan las prioridades gubernamentales.¹⁷⁹

4.2 Acciones de los principales actores para combatir los delitos de alto impacto

Derivado de esa iniciativa y a partir de la reforma al artículo 134 constitucional,¹⁸⁰ en el año 2008, el Gobierno Federal crea el Sistema de Evaluación del

¹⁷⁹ Zabaleta Solis, Dionisio, *Una mirada institucional a la política federal de evaluación del desempeño en México: algunas implicaciones a la luz de paradigma gerencialista*, Alejandro González Arreola (coord.), *¿Gobernar por resultados? Implicaciones de la política de evaluación del desempeño del gobierno mexicano*, México, GESOC S. A., 2008, pág. 42.

¹⁸⁰ Donde se establece la obligación de evaluación de los resultados del ejercicio de los recursos económicos de que dispongan la federación, estados, municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales.

Desempeño que pretende entre otros objetivos vincular, la planeación, programación, presupuesto, seguimiento, ejercicio de los recursos y la evaluación de las políticas públicas, de los programas presupuestarios y del desempeño institucional, que resulte del sistema de evaluación del desempeño, entre otros sistemas y mecanismos, para impulsar el logro de los resultados previstos en sus objetivos y metas respectivos.¹⁸¹

Desde entonces y cada vez más, la rendición de cuentas del sector público centra su atención en la obtención de resultados, más que en el exclusivo cumplimiento de normas y procedimientos. La generación y utilización de información de desempeño en la administración pública es esencial a fin de aumentar la responsabilidad de los actores y mejorar la toma de decisiones respecto al uso del dinero público. La forma como se hacen las cosas pierde importancia relativa respecto a lo que se logra: un cambio fundamental lo cual afecta, en última instancia, a todos los aspectos del ciclo presupuestario.¹⁸²

Tradicionalmente, la evaluación del gasto público se ha enfocado en el tamaño y la composición del mismo, en lugar de su calidad. Sin embargo, la evaluación puede mejorar la calidad del gasto público mediante la identificación de enfoques que permitan obtener los mejores resultados y puedan ser reproducidos o ampliados. En el contexto en el cual las decisiones sobre el presupuesto se realizan tomando en cuenta el desempeño de los programas, los organismos de planeación, ministerios de línea y grupos fuera del gobierno, tales como el congreso o la sociedad civil, pueden usar la información de desempeño de los programas generada por las evaluaciones. Esta nota resume la experiencia de México en la institucionalización y uso de la evaluación como una herramienta

¹⁸¹ Diario Oficial de la Federación, *Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño*, México, Diario Oficial de la Federación, 2008.

¹⁸² Manning, Nick & Arizti, Pedro, *Institucionalización de la cultura del desempeño en el sector público: Desarrollo del marco para el presupuesto basado en la información de desempeño*, Arizti, Pedro; Castro, Manuel Fernando (coords.), *Mejorando la calidad del gasto público a través del uso de información de desempeño en México*, Washington D.C., Banco Mundial, 2010, pág. 11.

para el aprendizaje y la rendición de cuentas, en el fortalecimiento del papel de la evaluación en la toma de decisiones relacionadas con el Presupuesto.¹⁸³

Al revisar las distintas estadísticas de gasto y de incidencia delictiva puede verse que tanto la delincuencia como el gasto público destinado a contenerla o controlarla han ido en aumento. En México existen pocos estudios relacionados con la evaluación del gasto en seguridad pública y el desempeño de las instituciones encargadas de realizar dicho gasto. Evaluar el desempeño institucional y la calidad del gasto público en seguridad puede servir para priorizar objetivos y asignar recursos que permitan alcanzar los resultados esperados. Asimismo, puede funcionar para la retroalimentación en la toma de decisiones y mejorar la rendición de cuentas.

Una vez identificadas las ramas que se financian a través del gasto en seguridad, es necesario conocer cuáles son los resultados obtenidos en esta materia. Lo anterior, con la finalidad de conocer, por un lado, si los recursos se han destinado a las áreas que requieren mayor atención y, por otro lado, si el gasto ha sido efectivo.

El gasto en seguridad pública se ha incrementado, desde la última década del siglo pasado hasta la fecha, en los tres niveles de gobierno, sin embargo, uno de los planteamientos frecuentes que la sociedad hace al estado, tiene que ver cuando se evalúan desde distintas perspectivas, los resultados obtenidos y el gasto realizado. Así, predomina la percepción que todos los esfuerzos realizados no han dado los resultados esperados. Este enorme gasto no ha logrado reducir en forma sustantiva el problema, los índices oficiales de incidencia delictiva se han mantenido estables, mientras que las encuestas de victimización, en general, señalan que la delincuencia está en aumento.

¹⁸³ Feinstein, Osvaldo & Hernández Licona, Gonzalo, *El papel de la evaluación en México*, Aristi, Pedro; & Castro, Manuel Fernando (coords.), *Mejorando la calidad del gasto público a través del uso de información de desempeño en México*, Washington D.C., Banco Mundial, 2010, pág. 18.

Ante esta situación la respuesta de las autoridades se da dentro de los límites convencionales, enfocadas básicamente en el financiamiento de las actividades operacionales, más que de prevención, así como en el incremento de las sanciones y penas. Así, normalmente una gran mayoría del gasto en seguridad pública se destina a recursos humanos y equipamiento. Es decir, a contratar más policías, tener más y mejores patrullas, crear, mantener y mejorar los sistemas de comunicación, configuración de esquemas de respuesta inmediata y, en general, a perpetuar el mecanismo tradicional de control del delito.

Por ello, toda política que se proponga, además de mejorar el conocimiento sobre el delito, y las estrategias y tácticas para su combate y tratamiento, deberá buscar mejorar la coordinación entre las distintas instituciones en los diferentes niveles de gobierno, así como buscar el desarrollo de mecanismos que involucren a la comunidad, la empoderen en la toma de decisiones, y en la planificación y control del delito.

Todo programa propuesto deberá, además, estar vinculado a objetivos sectoriales del Plan Nacional de Desarrollo y a las metas.

Respecto del gasto deberán implementarse dentro de las políticas públicas propuestas que:

1. Todo gasto esté documentado en bases de datos adecuadas y que la información se dé a conocer con oportunidad, y que se informe la incidencia delictiva, mes con mes.
2. Se tengan mecanismos documentados y auditables para verificar los gastos, *ex post*.
3. Exista documentación probatoria del gasto.
4. Estén claramente definida la población potencial y el objetivo.
5. Todo gasto se le aplique análisis costo- beneficio.
6. Todo gasto se le apliquen evaluaciones de proceso, de impacto y de resultados.
7. Sea auditable.

8. La sociedad civil participe activamente y que sus recomendaciones tengan carácter vinculatorio.

Respecto del conocimiento de las víctimas toda política que se proponga deberá poner a esta como el actor principal en lugar del delincuente.

El supuesto detrás de estas propuestas y objetivos es que se pueda tener un sistema que eleve las capacidades y habilidades para controlar y disminuir a la delincuencia mediante un tratamiento eficaz y eficiente del problema contando con una mayor asistencia y soporte de la comunidad, a través de las Universidades, por citar un ejemplo.

Las políticas propuestas deben combatir, además, al interior de las instituciones, la resistencia a la coordinación y al cambio, así como tener mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que permitan reducir la impunidad y la inmunidad; combatir la corrupción generalizada y el desvío de recursos; evitar la pérdida de control físico sobre el territorio o el monopolio de la utilización legítima de la violencia o fuerza; generar los mecanismos que disminuyan la erosión de la autoridad legítima que permita tomar decisiones colectivas, así como que garanticen la libertad de desplazamiento y las libertades en general (de tránsito, de comercio, de vivienda, de libre mercado, entre otras).

Las políticas deben garantizar que las actividades institucionales se realicen con apego a derecho, evitando la utilización de violencia arbitraria o focalizada y violaciones a los derechos humanos, evitando en lo posible, la utilización de fuerzas armadas en conflictos internos y la presencia de grupos civiles armados, actividad conocida como vigilantismo.

4.3 Criminalidad y mal Gobierno

En México existe una sensación generalizada de inseguridad, falta de confianza en las autoridades, así como una importante percepción de corrupción:

“No podemos ver el tema de la seguridad como si fuera estrictamente una actividad del gobierno nada más, es algo en lo que tiene que estar involucrada la sociedad”.

Ignacio Cano, UERJ/LAV- Universidad del Estado Río de Janeiro.
Laboratorio de Análisis da Violencia.¹⁸⁴

Así, las políticas públicas en México en materia de seguridad, y específicamente en el combate contra los delitos de alto impacto, no han sido exitosas. Esto tiene consecuencias importantes, como una sensación generalizada de inseguridad por parte de la población, una falta de confianza en las autoridades, así como una importante percepción de corrupción en las mismas, como se mostrará más adelante.

De hecho, en su reporte más reciente sobre Derechos Humanos, el gobierno estadounidense calificó que la impunidad y la corrupción en las autoridades encargadas de procurar e impartir justicia son dos de los problemas más urgentes en México.¹⁸⁵ Además, hace unos años la firma consultora *Stratfor* aseveró que México estaba cerca de ser un Estado fallido, en el cual el gobierno central había perdido el control sobre varias áreas del país, y en el que las instituciones habían dejado de funcionar. De forma específica, consideraron que el gobierno mexicano había perdido el control de la zona de la frontera Norte, en la cual organizaciones delictivas tenían más poder que las mismas fuerzas estatales¹⁸⁶,

En palabras del escritor e historiador Héctor Aguilar Camín,

“No hay historia pequeña o grande de crimen organizado que no implique la corrupción de policías, jueces, políticos, militares, empresarios. La corrupción que viene del crimen organizado toca el corazón de la procuración de justicia y sus instrumentos. Es una invitación permanente a

¹⁸⁴ Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C., *Instrumento pedagógico para la reforma policial democrática en México*, México, 2013, pág.1, Versión electrónica disponible en http://insyde.org.mx/wpcontent/uploads/2013/09/Instrumento_pedag%C3%B3gico_para_la_reforma_policial.pdf consultado el 22 de diciembre de 2016.

¹⁸⁵ Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, *Country Reports on Human Rights Practices for 2015*, U.S. Department of State, 2016, Versión electrónica disponible en <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm?year=2015&dld=253027> consultada el 22 de diciembre de 2016.

¹⁸⁶ Friedman, Geoge, *Mexico and the Failed State Revisited*, Geopolitical Intelligence Report, 2008.

violiar la ley o a burlarla. Miles de jóvenes toman esa oferta y miles han muerto y matado por subirse a ella.”¹⁸⁷.

Esta situación no puede continuar. En primer lugar, el Estado tiene como tarea garantizar la seguridad de sus habitantes. Además, recientemente el gobierno mexicano se comprometió, tanto a nivel internacional como nacional, a trabajar por tener mejores condiciones de paz y justicia. En este sentido, es importante que el gobierno trabaje de la mano con la sociedad civil en la toma de decisiones, existe evidencia de que la participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones orienta a políticas más transparentes y a una mayor rendición de cuentas por parte de las autoridades.¹⁸⁸

4.3.1 Percepción de inseguridad

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2015 (ENVIPE), realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), a nivel nacional, 7 de cada 10 personas se sienten inseguras en su entidad federativa (73.2%), y hay casos más extremos, como el Estado de México, donde 9 de cada 10 se sienten inseguros (90.6%). Otros estados con una alta percepción de inseguridad en 2015 son Tabasco (88.9%), Tamaulipas (86.9%), Guerrero, (86.8%), y Morelos (86.3%).

Además, la sensación de inseguridad es un problema que ha empeorado en los últimos años, pues a nivel nacional aumentó de 69.5% a 73.2% entre 2011 y 2015. Cabe destacar que se registran diferencias y trayectorias diferentes entre estados. Así, el cambio más fuerte ocurrió en Baja California Sur, que de acuerdo con la

¹⁸⁷ Aguilar Camín, Héctor, *Sobre la corrupción*, Milenio, Versión electrónica disponible en http://www.milenio.com/tribunamilenio/por_que_hay_tanta_corrupcion_en_mexico/corrupcion-corrupcion_en_Mexico-complicidad_en_la_corrupcion-Hector_Aguilar_Camin_13_364293570.html consultada el 22 de diciembre de 2016.

¹⁸⁸ Bulgarian Center for Not-for-Profit Law, *Participation of NGOs in the Process of Policy and Law-Making: Comparative Analysis*. Versión electrónica disponible en <http://www.icnl.org/research/resources/ngogovcoop/partngo.pdf> consultada el 22 de diciembre de 2016.

misma encuesta del INEGI ya no es un estado en donde la mayoría de la población se sienta segura, pues la percepción de inseguridad creció de 24.4% a 61.8% entre 2012 y 2015.

Por otro lado, hay entidades en las que la población sí se siente segura, lo cual se ve reflejado como un bajo porcentaje de percepción de inseguridad, como Yucatán (33.8%) y Aguascalientes (43.2%) en 2015. Asimismo, hay estados que han hecho una buena labor para mejorar la percepción de la población pues, aunque la mayoría de la población se sigue sintiendo insegura, el porcentaje es menor al registrado en años anteriores, tal es el caso de Nayarit (que bajó de 79.3% a 55.5% entre 2011 y 2015) o Durango (donde la percepción de inseguridad cayó de 88.1% a 68.0% en el mismo periodo).

Figura 4.1. Percepción de inseguridad a nivel estatal, 2011-2015

ESTADO	2011	2012	2013	2014	2015
ESTADO	2011	2012	2013	2014	2015
Nacional	69.5	66.6	72.3	73.3	73.2
Aguascalientes	60.8	46.5	51.8	49.1	43.2
Baja California	58.2	51.6	51.5	53.7	53.2
Baja California Sur	37.1	24.4	30.1	39.3	61.8
Campeche	51.2	44.6	56.7	58.9	53.7
Coahuila	64.6	74.6	82.0	78.5	74.9
Colima	65.8	70.8	71.1	56.9	56.5
Chiapas	38.3	37.9	51.0	62.1	54.6
Chihuahua	89.5	82.7	78.0	75.2	73.6
Distrito Federal	75.3	70.8	73.0	77.6	78.5
Durango	88.1	81.8	77.8	73.5	68.0
Guanajuato	54.0	54.1	58.8	64.8	64.8
Guerrero	72.5	74.4	86.9	78.9	86.8
Hidalgo	55.3	49.2	56.3	65.5	62.1
Jalisco	71.2	61.5	75.9	68.0	69.6
Estado de México	83.9	84.5	90.7	92.6	90.6

Michoacán	76.1	76.0	80.3	82.0	79.8
Morelos	80.8	81.2	86.5	89.0	86.3
Nayarit	79.3	72.9	56.6	51.1	55.5
Nuevo León	84.6	86.7	80.2	73.0	70.7
Oaxaca	73.3	60.7	66.9	77.1	77.7
Puebla	64.0	57.1	63.3	63.6	67.4
Querétaro	30.2	29.4	41.1	38.5	50.7
Quintana Roo	63.9	59.9	70.0	67.0	61.0
San Luis Potosí	76.3	60.0	77.8	73.1	69.2
Sinaloa	80.8	77.4	77.7	72.1	70.5
Sonora	46.0	42.4	52.5	57.2	62.5
Tabasco	77.7	71.2	83.4	86.1	88.9
Tamaulipas	83.4	82.9	84.1	83.9	86.9
Tlaxcala	41.6	40.1	52.1	60.0	59.2
Veracruz	64.8	70.0	75.4	80.7	80.5
Yucatán	26.6	19.2	32.2	29.5	33.8
Zacatecas	83.1	80.5	84.7	80.3	80.9

Fuente: ENVIPE 2011-2015, INEGI

4.3.2 Percepción de corrupción

A una generalizada sensación de inseguridad se suma una alta percepción de corrupción de parte de las autoridades encargadas de procurar e impartir justicia. Esto es un problema grave, porque la corrupción amenaza:

“...la estabilidad y seguridad de las sociedades al socavar las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia”,

tal como se explica en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción¹⁸⁹. Desafortunadamente, en México, la corrupción es sistemática, y de acuerdo con Mauricio Merino,

“...la aceptación y la reproducción de los actos de corrupción también son resultado de la impunidad, esto es, de la incapacidad de las instituciones y las normas jurídicas para impedir el abuso del poder en provecho propio”.¹⁹⁰

En este contexto, en mayo de 2015 se aprobó el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), que “contempla un nuevo diseño institucional, orientado a mejorar los procedimientos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción”.¹⁹¹

El SNA está integrado por siete instituciones clave: la Secretaría de la Función Pública, la Auditoría Superior de la Federación, la Fiscalía Anticorrupción, el Consejo de la Judicatura Federal, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI), el Tribunal de Justicia Administrativa, así como un Comité de Participación Ciudadana “donde cinco personas actuarán como enlace con los ciudadanos para la prevención de la corrupción y el control democrático del Sistema”.¹⁹²

¹⁸⁹ Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, *Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción*, Nueva York, 2004, pág. 2

¹⁹⁰ Merino, Mauricio, *México: La batalla contra la corrupción*, Washington, Wilson Center, México Institute, 2015.

¹⁹¹ Senado de la República, *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*, puntos de acuerdo, borrador, México, 2016. Pág. 2

¹⁹² Ídem, pág. 3

Dicho comité se integra de cinco ciudadanos con experiencia en materia de transparencia, combate a la corrupción y rendición de cuentas, con independencia partidista¹⁹³, quienes tendrán derecho a una remuneración económica.¹⁹⁴

El Comité de Participación Ciudadana tiene como atribuciones acceder a toda la información que genere el Sistema Nacional, opinar y realizar propuestas, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, sobre la política nacional y las políticas integrales, proponer proyectos y mecanismos de participación, opinar o proponer indicadores y metodologías para medir y dar seguimiento al fenómeno de la corrupción, así como para evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas de las políticas anticorrupción, entre otras cuestiones.¹⁹⁵

Conscientes de las consecuencias negativas de la corrupción, en los últimos meses, académicos, especialistas y organizaciones civiles en México realizaron recomendaciones para las siete leyes, aprobadas recientemente, que conforman el paquete legislativo del Sistema Nacional Anticorrupción, aprobado en el año 2015. Para asegurar la correcta implementación de estas leyes, las organizaciones académicas y civiles impulsarán una nueva agenda legislativa que ataque de raíz las causas de la corrupción. Una prioridad para este grupo “es la creación de la Fiscalía General de la Nación como pieza central para construir un sistema donde la impunidad sea la excepción y no la regla.”¹⁹⁶

En palabras de Eduardo Bojórquez, director de Transparencia Mexicana:

“Corrupción e impunidad dañan la vida democrática, el desarrollo social, la reputación internacional de nuestro país y la garantía de los derechos humanos de las personas. La corrupción deteriora la calidad de los servicios de salud, de

¹⁹³ Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción 2016*, artículo 16, México, publicado el 18 de julio de 2016.

¹⁹⁴ Senado de la República, *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, Puntos de Acuerdo, Borrador*, México, 2016, pág. 5.

¹⁹⁵ Diario oficial de la Federación, artículo 21, op. cit.

¹⁹⁶ Bojórquez, Eduardo, *Que no quede duda: Vamos por Más. Mensaje de las organizaciones durante promulgación del Sistema Nacional Anticorrupción*, Transparencia Mexicana, México, publicado el 18 de julio de 2016.

transporte o educativos; distorsiona la ejecución de programas y acciones públicas, inhibe el acceso a la justicia y es una amenaza directa a la seguridad pública y ciudadana.”¹⁹⁷

Ahora bien, de acuerdo con los datos más recientes recabados por el INEGI, referentes a 2015, la mayor parte de la población a nivel nacional considera que la Policía de Tránsito (77.9%), la Policía Preventiva Municipal (66.5%), los Jueces (65.6%), el Ministerio Público (64.8%), la Policía Estatal (63.6%), la Policía Ministerial o Judicial (62.4%), la Procuraduría General de la República (PGR) (59.2%) y la Policía Federal (54.6%) son autoridades corruptas. Por otra parte, el Ejército (25.1%) y la Marina (17.3%) son las únicas instituciones que no son percibidas como corruptas.

Figura 4.2. Percepción de corrupción a nivel nacional, por autoridad, 2015

AUTORIDAD	Percepción de corrupción (%), 2015
Policía de Tránsito	77.9
Policía Preventiva Municipal	66.5
Jueces	65.6
Ministerio Público (MP) y Procuradurías Estatales	64.8
Policía Estatal	63.6
Policía Ministerial o Judicial	62.4
Procuraduría General de la República (PGR)	59.2
Policía Federal	54.6
Ejército	25.1
Marina	17.3

Fuente: ENVIPE 2015, INEGI.

También existe una variación entre estados en cuanto a la percepción de corrupción. La población del Distrito Federal, ahora Ciudad de México, tiene la mayor percepción de corrupción para casi todas las autoridades incluidas en el

¹⁹⁷ *Ibidem.*

cuestionario del INGI. Resaltan los casos de la Policía de Tránsito (90.5%), la Policía Estatal (86.6%) y el Ministerio Público (84.5%). El Estado de México y Oaxaca también son recurrentemente entidades con altas percepciones de corrupción. Por otro lado, Nuevo León, Tamaulipas y Coahuila parecen ser los estados con menor percepción de corrupción en las autoridades.

Al analizar cada autoridad de forma individual, podemos observar lo siguiente con respecto a la percepción de corrupción que inspiraron a los ciudadanos en 2015:

- **Ejército**
 - Los estados con mayor percepción de corrupción en el Ejército son:
 - Distrito Federal (35.2%), Chihuahua (32.1%), Oaxaca (30.7%)
 - Los estados con menor percepción de corrupción en el Ejército son:
 - Nuevo León (12.5%), Baja California Sur (17.4%) y Coahuila (17.6%)
- **Jueces**
 - Los estados con mayor percepción de corrupción en los Jueces son:
 - Distrito Federal (81.6%), Oaxaca (74.8%) y Jalisco (72.5%)
 - Los estados con menor percepción de corrupción en los Jueces son:
 - Coahuila (45.4%), Sinaloa (51.2%) y Zacatecas (51.7%)
- **Marina**
 - Los estados con mayor percepción de corrupción en la Marina son:
 - Campeche (22.9%), Chihuahua (22.8%) y Puebla (22.2%)
 - Los estados con menor percepción de corrupción en la Marina son:
 - Nuevo León (10.1%), San Luis Potosí (11.8%) y Durango (11.9%)
- **Ministerio Público**
 - Los estados con mayor percepción de corrupción en los Ministerios Públicos son:
 - Distrito Federal (84.5%), Estado de México (79.0%) y Oaxaca (70.0%)

- Los estados con menor percepción de corrupción en los Ministerios Públicos son:
 - Sinaloa (48.0%), Zacatecas (49.3%) y Tamaulipas (50.3%)
- **Policía de Tránsito**
 - Los estados con mayor percepción de corrupción en la Policía de Tránsito son:
 - Distrito Federal (90.5%), Estado de México (84.1%) y Tabasco (81.1%)
 - Los estados con menor percepción de corrupción en la Policía de Tránsito son:
 - Colima (62.1%), Yucatán (62.6%) y Querétaro (66.8%)
- **Policía Estatal**
 - Los estados con mayor percepción de corrupción en la Policía Estatal son:
 - Distrito Federal (86.6%), Estado de México (77.8%) y Morelos (69.8%)
 - Los estados con menor percepción de corrupción en la Policía Estatal son:
 - Nuevo León (45.2%), Tamaulipas (46.5%) y Zacatecas (46.8%)

Policía Federal

- Los estados con mayor percepción de corrupción en la Policía Federal son:
 - Distrito Federal (67.2%), Oaxaca (62.9%) y Puebla (61.5%)
- Los estados con menor percepción de corrupción en la Policía Federal son:
 - Tamaulipas (35.6%), Nuevo León (40.1%) y Coahuila (43.8%)
- **Policía Ministerial o Judicial**

- Los estados con mayor percepción de corrupción en la Policía Ministerial son:
 - Distrito Federal (83.2%), Estado de México (71.3%) y Oaxaca (69.4%)
- Los estados con menor percepción de corrupción en la Policía Ministerial son:
 - Zacatecas (46.9%), Tamaulipas (49.5%) y Guanajuato (51.0%)
- **Policía Preventiva Municipal**
 - Los estados con mayor percepción de corrupción en la Policía Municipal son:
 - Estado de México (75.5%), Morelos (75.1%) y Baja California (74.2%)
 - Los estados con menor percepción de corrupción en la Policía Municipal son:
 - Colima (55.1%), Tamaulipas (55.3%) y Nuevo León (57.3%)
- **PGR**
 - Los estados con mayor percepción de corrupción en la PGR son:
 - Distrito Federal (78.9%), Oaxaca (67.8%) y Estado de México (66.5%)
 - Los estados con menor percepción de corrupción en la PGR son:
 - Tamaulipas (39.7%), Nuevo León (42.3%) y Zacatecas (43.8%)

Figura 4.3. Percepción de corrupción a nivel estatal, por autoridad, 2015

AUTORIDAD	Ejército	Jueces	Marina	Ministerio Público (MP) y Procuradurías Estatales	Policía de Tránsito	Policía Estatal	Policía Federal	Policía Ministerial o Judicial	Policía Preventiva Municipal	Procuraduría General de la República (PGR)
Nacional	25.1	65.6	17.3	64.8	77.9	63.6	54.6	62.4	66.5	59.2
Aguascalientes	21.8	58.1	17.0	52.7	69.8	54.1	56.8	56.4	64.1	55.5
Baja California	29.2	64.0	19.5	59.9	76.4	63.5	58.7	65.4	74.2	58.7
Baja California Sur	17.4	60.0	14.1	63.3	71.5	60.0	52.6	66.8	66.4	59.1
Campeche	27.8	63.7	22.9	62.5	78.9	69.3	59.4	60.5	73.4	60.7
Coahuila	17.6	45.4	12.5	51.8	77.7	56.9	43.8	51.2	69.0	46.6
Colima	24.6	61.9	17.2	56.1	62.1	52.1	55.5	60.4	55.1	54.6
Chiapas	23.9	59.9	19.0	57.4	74.3	55.2	51.8	58.7	59.0	53.7
Chihuahua	32.1	57.9	22.8	57.3	76.2	62.5	62.0	63.9	65.0	59.2
Distrito Federal	35.2	81.6	21.5	84.5	90.5	86.6	67.2	83.2	NA	78.9
Durango	21.6	53.5	11.9	51.9	72.0	59.9	49.6	58.4	63.6	49.2
Guanajuato	20.2	60.1	14.5	50.5	72.7	52.0	53.7	51.0	67.1	49.2
Guerrero	30.5	68.6	19.2	66.5	73.6	57.6	52.1	65.9	66.4	52.6
Hidalgo	26.4	70.6	20.9	66.3	75.3	65.9	60.7	66.1	65.6	59.3
Jalisco	24.0	72.5	17.1	63.7	80.4	57.2	56.9	64.0	66.2	60.7
Estado de México	25.1	71.3	16.4	79.0	84.1	77.8	55.1	71.3	75.5	66.5
Michoacán	22.5	64.8	13.5	63.5	76.0	65.4	56.8	62.2	67.5	59.3
Morelos	28.7	67.9	20.1	65.1	78.8	69.8	55.6	69.2	75.1	65.0

AUTORIDAD	Ejército	Jueces	Marina	Ministerio Público (MP) y Procuradurías Estatales	Policía de Tránsito	Policía Estatal	Policía Federal	Policía Ministerial o Judicial	Policía Preventiva Municipal	Procuraduría General de la República (PGR)
Nayarit	24.9	64.2	18.7	59.0	71.5	60.0	53.7	60.8	61.0	58.4
Nuevo León	12.5	54.6	10.1	52.4	68.7	45.2	40.1	51.9	57.3	42.3
Oaxaca	30.7	74.8	20.6	70.0	75.0	63.7	62.9	69.4	57.7	67.8
Puebla	28.4	64.6	22.2	64.7	77.7	60.3	61.5	66.1	62.9	59.8
Querétaro	26.1	63.2	19.0	55.7	66.8	57.0	58.9	53.4	58.0	53.5
Quintana Roo	22.3	67.5	17.6	64.9	79.2	60.7	54.8	66.7	72.2	58.2
San Luis Potosí	19.1	61.1	11.8	63.2	79.6	64.5	48.8	61.1	68.3	54.2
Sinaloa	25.2	51.2	15.2	48.0	73.5	51.3	46.1	52.7	64.3	47.6
Sonora	25.3	59.9	18.7	57.8	79.2	58.8	50.2	55.1	70.9	55.4
Tabasco	23.5	65.6	16.3	67.0	81.1	68.9	56.3	67.5	70.2	57.0
Tamaulipas	21.4	55.2	13.0	50.3	70.9	46.5	35.6	49.5	55.3	39.7
Tlaxcala	24.0	67.0	16.0	62.0	NA	65.0	59.6	58.5	59.8	57.2
Veracruz	23.6	62.5	18.4	62.2	78.9	58.0	51.2	57.4	63.4	59.2
Yucatán	26.5	63.7	21.3	54.0	62.6	58.1	54.0	55.0	60.8	55.0
Zacatecas	18.9	51.7	13.7	49.3	71.3	46.8	48.1	46.9	65.2	43.8

Fuente: ENVIPE 2011-2015, INEGI

4.4 La impunidad como un factor que favorece las motivaciones delictivas, la diversificación criminal y el aumento de la violencia en su comisión.

4.4.1 Percepción de impunidad y desconfianza generalizada hacia las autoridades

Además, la población mexicana desconfía del sistema de justicia y existe una percepción generalizada de impunidad. De acuerdo con Andreas Schedler, profesor del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), al describir los resultados de la Encuesta Nacional de Violencia Organizada (ENVO)¹⁹⁸ realizada en 2013, los ciudadanos “no esperan que las autoridades tengan la capacidad o voluntad de investigar de manera seria y profesional un secuestro u homicidio atribuido al crimen organizado (63.1 por ciento). No esperan que los acusados tengan un proceso justo (61.1 por ciento). No creen que al final del día los culpables vayan a pisar la cárcel (60.9 por ciento).”¹⁹⁹

De esta manera,

“Lejos de ver al Estado como aliado y protector, como una fuerza confiable capaz de romper el poder de los grupos armados sobre la población civil, los ciudadanos lo ven como una fuente propia de amenazas. Lo perciben como un actor abusivo y coludido, violador de derechos humanos y colaborador de grupos criminales.”²⁰⁰

¹⁹⁸La Encuesta Nacional de Violencia Organizada (ENVO) es una encuesta con representatividad nacional, levantada en 2013, que consistió en 2,400 entrevistas realizadas cara a cara con residentes mayores de edad. Su objetivo fue comprender las percepciones que la ciudadanía mexicana tiene sobre los actores que conforman el escenario de la violencia organizada: los perpetradores, las víctimas, el Estado, y la sociedad civil.

¹⁹⁹ Schedler, Andreas, *En la niebla de la guerra: Los ciudadanos ante la violencia organizada*, México, CIDE, 2015, pág. 180.

²⁰⁰ Ídem, pág. 222.

Figura 4.4. Expectativas de eficacia y justicia a nivel nacional, ENVO 2013

	Muy probable	Algo probable	Poco probable	Nada probable	Ns/Nc
Cuando el crimen organizado secuestra o mata a alguien, y se acude a las autoridades para denunciar el caso, ¿qué tan probable es que las autoridades investiguen bien el caso?	5.7	28.0	41.6	21.5	3.2
Si las autoridades sospechan de alguien, ¿qué tan probable es que esta persona tenga un proceso justo?	5.1	28.5	42.1	19.0	5.3
¿Qué tan probable es que los culpables vayan a la cárcel?	7.2	27.1	39.2	21.6	4.9

Fuente: Andreas Schedler, “En la niebla de la guerra: Los ciudadanos ante la violencia organizada”²⁰¹

De acuerdo con el Índice Global de Impunidad, elaborado por el Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia (CESIJ) de la Universidad de las Américas Puebla, México ocupa el lugar 58 de 59 países analizados en cuanto a los niveles de impunidad. Es decir, después de Filipinas, México es el país más corrupto del mundo. Así, del total de delitos para los que se inició una averiguación previa, solamente 4.46% terminan con una sentencia condenatoria. A esto se debe sumar que solamente se inician siete averiguaciones previas por cada 100 delitos ocurridos, lo cual significa que “la impunidad simple y llana, entendida como delito sin castigo, estaría en los márgenes del 99% en México.”²⁰²

²⁰¹ *Ibidem*, pág. 181

²⁰² Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia, *Índice Global de Impunidad México (IGI-MEX 2016)*, Puebla, 2016, pág. 13, Versión electrónica disponible en

Los altos niveles de impunidad en México representan un enorme problema. “La impunidad surge a partir del mal funcionamiento de las dimensiones de seguridad, justicia y derechos humanos en el ámbito nacional y local de los países.²⁰³” De esta manera, la impunidad es un problema que rebasa a todas las instancias de gobierno, por lo que no pueden combatirlo de forma aislada; más bien “se necesita la atención y participación urgente de otros actores no gubernamentales como la sociedad civil, sector privado, academia, medios de comunicación y organizaciones internacionales.²⁰⁴”

Como bien definieron en el Instituto *Justice in Mexico*, la transparencia y rendición de cuentas es lo contrario a la impunidad, y solamente lograremos mejorar las condiciones de seguridad en el país si trabajamos para eliminar la impunidad.²⁰⁵

4.4.2 Afectaciones de la inseguridad a las empresas

La inseguridad es un fenómeno que también afecta a las unidades económicas. De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Victimización de Empresas 2014 (ENVE), también administrada por el INEGI, en 2014, 70.0% de las empresas en el país se sentían inseguras en la entidad federativa en la que operan. Los estados con los porcentajes más preocupantes son Morelos (91.8%), Estado de México (91.7%), Guerrero (88.1%) y Tamaulipas (86.0%). Por otro lado, Yucatán (25.4%) es la entidad en la que los empresarios se sienten más seguros para laborar.

Figura 4.5. Percepción de inseguridad de las empresas, según la entidad en la que operan, 2014

http://www.udlap.mx/igimex/assets/files/igimex2016_ESP.pdf consultado el 22 de diciembre de 2016.

²⁰³ Idem, pág. 12.

²⁰⁴ Idem pág. 12.

²⁰⁵ Heinle, Kimberly & Rodríguez, Octavio & Shirk, David A., *Drug Violence in Mexico: Data and Analysis Through 2015*, México, Justice in Mexico, Versión electrónica disponible en <https://justiceinmexico.org/wp-content/uploads/2016/04/DrugViolenceinMexico-Final-2015.pdf> consultado el 22 de diciembre de 2016.

ESTADO	Percepción de inseguridad (%), 2014
Morelos	91.8
Estado de México	91.7
Guerrero	88.1
Tamaulipas	86.0
Tabasco	82.9
Veracruz	82.7

ESTADO	Percepción de inseguridad (%), 2014
Michoacán	82.6
Distrito Federal	79.4
Zacatecas	74.2
Oaxaca	72.8
Nacional	70.0
Quintana Roo	69.1
Coahuila	68.7
Jalisco	68.7
Sinaloa	65.9
San Luis Potosí	63.2
Chiapas	61.7
Durango	61.4
Chihuahua	59.1
Guanajuato	58.9
Puebla	58.7
Sonora	54.6
Tlaxcala	54.5

ESTADO	Percepción de inseguridad (%), 2014
Campeche	54.1
Nuevo León	53.9
Colima	53.4
Hidalgo	53.2
Baja California	51.5
Aguascalientes	41.7
Baja California Sur	35.9
Querétaro	33.6
Nayarit	33.4
Yucatán	25.4

Fuente: ENVE 2014, INEGI.

La inseguridad tiene afectaciones directas en la operación de las empresas. Según la Encuesta Nacional de Victimización de Empresas 2014 (ENVE), a consecuencia de los delitos ocurridos en 2013, 22.3% de las empresas redujeron los horarios de producción o comercialización de sus bienes o servicios, y 18.9% de las empresas que operan en México cancelaron planes de crecimiento, entre otras secuelas. Llama la atención que, en Guerrero, 47.5% de las empresas cambiaron sus horarios de operación y que 4 de cada 10 (39.7%) cancelaron sus planes de crecimiento.

Entidad federativa	Afectaciones a consecuencia del delito	Entidad federativa	Afectaciones a consecuencia del delito	Entidad federativa	Afectaciones a consecuencia del delito	Entidad federativa	Afectaciones a consecuencia del delito
--------------------	--	--------------------	--	--------------------	--	--------------------	--

Figura 4.6. Afectaciones a consecuencias del delito en las empresas, por entidad federativa, 2013

Entidad federativa	Afectaciones a consecuencia del delito						
	Cancelaron planes de crecimiento	Dejaron de comercializar o hacer negocios con otras empresas	Dejaron de manejar efectivo en las instalaciones	Redujeron los horarios de producción o comercialización	Cancelaron rutas de distribución o venta	Dueño dejó de asistir al establecimiento	Otra consecuencia
Nacional	18.9	9.0	11.5	22.3	5.9	8.0	3.3
Aguascalientes	19.5	14.2	11.0	10.4	10.2	6.9	3.7
Baja California	11.1	4.6	6.3	9.7	1.2	3.7	1.0
Baja California Sur	9.2	6.4	4.8	4.2	0.8	0.6	5.6
Campeche	11.7	7.1	10.5	13.0	2.7	3.2	4.0
Coahuila	23.8	12.4	17.6	31.4	10.0	11.4	4.9
Colima	17.2	10.6	13.0	15.3	7.4	6.7	3.0
Chiapas	14.8	10.2	16.3	21.8	3.6	3.9	3.0
Chihuahua	24.1	15.2	17.5	26.9	8.4	10.7	14.8
Distrito Federal	17.4	11.3	16.2	20.0	7.5	12.4	3.5
Durango	21.0	13.2	11.2	24.9	8.9	9.2	0.0

Guanajuato	19.4	6.9	12.6	18.3	7.8	8.2	3.1
Guerrero	39.7	24.7	14.2	47.5	16.3	17.0	1.3
Hidalgo	16.3	8.6	9.5	21.6	3.1	10.0	9.9
Jalisco	5.6	3.2	4.6	6.4	1.5	1.8	1.3
Estado de México	25.9	7.2	12.7	29.9	5.8	8.9	2.5
Michoacán	24.1	11.4	8.8	29.6	7.1	9.6	1.0
Morelos	30.2	12.4	17.3	39.7	6.8	12.7	3.2
Nayarit	20.1	10.0	17.3	23.9	5.3	7.4	1.3
Nuevo León	16.8	11.6	15.5	23.9	9.6	14.5	2.1
Oaxaca	16.6	10.8	8.4	17.4	4.8	6.3	5.7
Puebla	9.8	4.4	6.4	21.2	5.7	2.4	7.0
Querétaro	12.5	5.9	9.8	14.0	3.7	2.5	4.0
Quintana Roo	5.5	3.8	7.1	7.5	0.6	1.3	0.7
San Luis Potosí	22.4	13.2	16.3	35.7	6.3	10.7	4.0

Entidad federativa	Afectaciones a consecuencia del delito	Entidad federativa	Afectaciones a consecuencia del delito	Entidad federativa	Afectaciones a consecuencia del delito	Entidad federativa	Afectaciones a consecuencia del delito
Sinaloa	7.2	4.6	6.6	4.7	1.9	1.8	0.8
Sonora	9.7	6.0	4.4	4.9	3.1	3.1	2.7
Tabasco	15.5	3.3	15.6	19.9	1.8	12.6	1.3
Tamaulipas	35.1	18.7	18.1	40.8	12.1	21.3	4.5
Tlaxcala	24.1	9.7	11.7	24.8	7.2	3.6	2.6
Veracruz	25.6	10.1	12.7	24.7	4.5	10.1	2.0
Yucatán	11.7	5.4	11.6	13.8	1.8	1.1	5.9
Zacatecas	23.3	13.3	13.8	28.7	8.4	11.0	3.0

Fuente: ENVE, INGI.

Así pues, resulta claro que el Estado Mexicano debe trabajar para mejorar las condiciones de seguridad en el país.

4.5 Abordaje de acciones públicas y privadas en materia de delitos de alto impacto

4.5.1 Compromisos adquiridos por el Estado mexicano para trabajar por la paz y la justicia

A. Contexto internacional

El gobierno mexicano se comprometió a nivel internacional a trabajar por la paz y la justicia, como parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en septiembre de 2015 en la Asamblea General de las Naciones Unidas. En esta agenda se establecieron 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que entraron en vigor el primero de enero de 2016 y que guiarán las decisiones hacia 2030, dando de esta manera seguimiento a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en los que la comunidad internacional trabajó entre 2000 y 2015. Los ODS incluyen temas de salud, educación, reducción de la pobreza, cuidado del medio ambiente, y también hay un objetivo referente a la paz, la justicia, y las instituciones transparentes.

De esta manera, el Objetivo 16 dicta lo siguiente:

“Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.”²⁰⁶

La justificación para incluir el tema de paz y justicia en la Agenda 2030 fue reconocer que para lograr el desarrollo sostenible es necesario “construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas que proporcionen igualdad de acceso a la justicia y se basen en el respeto de los derechos humanos (incluido el derecho al

²⁰⁶ Organización de las Naciones Unidas, *A/RES/70/1, Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Versión electrónica disponible en http://www.senado.gob.mx/comisiones/fomento_economico/eventos/docs/resolucion_080916.pdf consultada el 22 de diciembre de 2016.

desarrollo), en un Estado de Derecho efectivo y una buena gobernanza a todos los niveles, y en instituciones transparentes y eficaces que rindan cuentas.²⁰⁷”

Cabe destacar que cada uno de los ODS se divide en metas específicas²⁰⁸. En el caso del Objetivo 16, estas metas incluyen temas relevantes para esta tesis, como la reducción de la violencia y las tasas de mortalidad (16.1), o garantizar la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades de la sociedad (16.7). Así, la creación de políticas públicas para la reducción de delitos de alto impacto basadas en las necesidades de la sociedad es un compromiso que el Estado Mexicano hizo a nivel internacional.

B. Contexto Nacional

En junio de 2008 se aprobó la Reforma en Materia de Justicia Penal y Seguridad Pública, que implicó transformaciones sustantivas al marco jurídico mexicano para construir instituciones transparentes, así como para garantizar el pleno derecho al

²⁰⁷ Ibídem pág. 11

²⁰⁸ El Objetivo 16 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible incluye 12 metas específicas: 16.1 Reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad en todo el mundo. 16.2 Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños. 16.3 Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos. 16.4 De aquí a 2030, reducir significativamente las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de los activos robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada. 16.5 Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas. 16.6 Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas. 16.7 Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades. 16.8 Ampliar y fortalecer la participación de los países en desarrollo en las instituciones de gobernanza mundial. 16.9 De aquí a 2030, proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos. 16.10 Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales. 16.a fortalecer las instituciones nacionales pertinentes, incluso mediante la cooperación internacional, para crear a todos los niveles, particularmente en los países en desarrollo, la capacidad de prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia. 16.b Promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible.

respeto de los derechos de los ciudadanos.²⁰⁹ Al significar cambios tan importantes, se previó un lapso de ocho años para la implementación de la reforma en todo el país, mismo que venció el pasado 18 de junio.

De acuerdo con el análisis de algunos expertos, la transformación del sistema de justicia penal y de seguridad pública fue necesaria porque la situación de violencia creciente en el país evidenció que “una política criminal basada en la inyección creciente de recursos y el endurecimiento de las penas” no fue suficiente. Por tal motivo, fue necesario garantizar la coordinación entre autoridades, garantías para las víctimas y los inculpados, así como crear un marco institucional que propiciara el desarrollo profesional de los operadores del sistema.²¹⁰”

Además de la reforma de 2008, el cambio constitucional de 2011, en materia de derechos humanos,²¹¹ fue de fundamental importancia para la correcta implementación de todos los cambios mencionados. Con esta reforma se estableció desde el primer artículo constitucional que el Estado tiene la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

Adicionalmente, en los últimos años se han creado leyes secundarias en diversas áreas. Por nombrar algunos ejemplos, en 2009 se expidió la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en 2013 se publicó la Ley General de Víctimas, en 2014 se promulgó el Código Nacional de Procedimientos Penales, y

²⁰⁹ Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicado el 18 de junio de 2008. Versión electrónica disponible en https://www.cjf.gob.mx/reformas/data/documentos/fideicomiso/Decreto_18-jun-2008.pdf consultada el 23 de diciembre de 2016.

²¹⁰ Trejo, Efrén Arellano, *Contenido y perspectivas de la reforma penal y de seguridad pública*, Documento de trabajo núm. 83, febrero 2010

²¹¹ Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicado el 10 de junio de 2011, Versión electrónica disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011 consultada el 23 de diciembre de 2016.

en 2016 se aprobó la Ley Nacional de Ejecución Penal. En este mismo sentido, se han llevado a cabo otras discusiones para modificar la Constitución en temas de seguridad pública; y se comenzó a trabajar en una reforma policial, la cual empezó como una iniciativa de Mando Único Policial, pero que después se transformó en una iniciativa de Mando Mixto²¹² —como se describirá posteriormente.

El aspecto de la reforma que obtuvo mayor atención mediática fue el de los juicios orales, expresado en la Constitución de la siguiente forma: “el proceso penal será acusatorio y oral”.²¹³ No obstante, esta reforma implicó cambios en muchos otros aspectos.²¹⁴ Entre las modificaciones de la reforma, podemos destacar que en el artículo 20 se estableció que el objetivo del proceso penal es “el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen”, o que todos serán considerados inocentes hasta que se demuestre lo contrario.

Asimismo, en el artículo 21 se definió el concepto de seguridad pública, para especificar que “comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas”, y que las instituciones de seguridad pública debían regirse por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos. De igual forma, en el mismo artículo 21 se determinó que las instituciones de seguridad pública debían coordinarse entre sí y que conformarían el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), el cual se describió en los capítulos anteriores.

Cabe recordar que conforme a la reforma de 2008 el SNSP debía estar sujeto a cinco bases mínimas sobre regulación y evaluación de los integrantes de las

²¹² Arellano, Silvia & Mercado, Angélica, *Senado aprueba Mando Mixto Policial*, México, Milenio, Versión electrónica disponible en http://www.milenio.com/politica/senado_aprueba_Mando_Mixto-Mando_Mixto_Policial-reformas_seguridad_mando_mixto_0_757724563.html consultado el 23 de diciembre de 2016.

²¹³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 20.

²¹⁴ Cámara de Diputados: Centro de Documentación, *Información y Análisis, Análisis del Dictamen de la Reforma Constitucional en Materia Penal presentado en Cámara de Diputados*, enero 2008.

instituciones de seguridad pública, la determinación de la participación de la comunidad, o el establecimiento de bases de datos criminalísticos y de personal²¹⁵. Actualmente se están previendo cambios a varios artículos en materia de seguridad, de manera que en el dictamen aprobado en la Cámara de Senadores en junio de 2016 se establecieron doce puntos.²¹⁶ Entre estos, destacan algunas cuestiones. Por ejemplo, el punto VII indica que las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno actuarán con base en los criterios de coordinación establecidos en la ley general de la materia, la misma preverá los casos de excepción en que las instituciones policiales de las entidades federativas actuarán bajo el mando de las federales y las municipales lo harán bajo el mando de las estatales o federales.

Por su parte, el punto VIII establece que el SNSP se integrará por el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), el Secretariado Ejecutivo y el Consejo Consultivo Ciudadano (CCC). El Consejo Nacional de Seguridad Pública, que es la instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas, estará conformado por el Presidente, los servidores públicos federales que señale la ley, los gobernadores, el jefe de gobierno de la Ciudad de México, los presidentes municipales, así como los integrantes del Consejo Consultivo Ciudadano. Además, en sus sesiones participará el Secretariado Ejecutivo. Por su parte, el Consejo

²¹⁵A) regular la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública, B) establecer las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública, C) formular políticas públicas para prevenir delitos, D) determinar la participación de la comunidad en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las instituciones de seguridad pública, y E) los fondos de ayuda federal para la seguridad pública serán aportados a las entidades federativas y municipios.

²¹⁶ Senado de la República, Acuerdo de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Justicia; de Federalismo; de Gobernación; de Seguridad Pública; de Estudios Legislativos; de Estudios Legislativos, Primera, y de Estudios Legislativos, Segunda, por el que se modifica, publicado el 17 de junio de 2016, Versión electrónica disponible en http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Proceso/Acuerdo_comisiones.pdf consultada el 23 de diciembre de 2016.

Consultivo Ciudadano, cuyos integrantes serán elegidos por el Senado, será “la instancia a cargo de la vigilancia externa, la rendición de cuentas y la participación ciudadana”, “propondrá al Secretariado Ejecutivo los indicadores para la evaluación y supervisión de las instituciones de seguridad pública”. Algo que vale la pena resaltar es que, al formar parte del Consejo Nacional de Seguridad Pública, el Consejo Consultivo Ciudadano podrá participar en la coordinación y definición de políticas públicas en materia de seguridad. Sin embargo, será necesario analizar las leyes reglamentarias en la materia, para garantizar que la participación de la sociedad civil sea efectivamente tomada en cuenta.

4.5.2 Un buen gobierno implica participación

Cualquier política pública que busque una reducción sostenida del delito y una mejora en temas de seguridad debe contar con participación de la sociedad civil. De hecho, una sociedad civil fuerte y participativa es uno de los tres pilares de los sistemas democráticos, junto con las elecciones y capacidades institucionales.²¹⁷ En adición, una sociedad civil participativa es concebida como un elemento crucial en la construcción de acuerdos de paz,²¹⁸ así como un factor importante para la prevención y reducción de la violencia armada.²¹⁹

La participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones lleva a mayor transparencia y rendición de cuentas por parte de las autoridades, lo que a su vez tiene una influencia directa en el aumento de confianza hacia las

²¹⁷ Peacebuilding Initiative, *Civil Society and Peacebuilding Processes*, Versión electrónica disponible en <http://www.peacebuildinginitiative.org/index0ecb.html?pagelId=1754> consultada el 23 de diciembre de 2016.

²¹⁸ Barnes, Catherine, *Agents of Change: Civil Society Roles in Preventing Wars and Building Peace*, *Revista European Centre for Conflict Prevention*, Versión electrónica disponible en http://www.peaceportal.org/documents/127900679/127917167/Rapport2_2.pdf consultada el 23 de diciembre de 2016.

²¹⁹ Geneva Declaration on Armed Violence and Development, *Civil Society Process*, Versión electrónica disponible en <http://www.genevadeclaration.org/advocacy/civil-society-process.html> consultada el 23 de diciembre de 2016.

mismas.²²⁰ De esta manera, diversas organizaciones internacionales, incluyendo la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), han señalado que un buen gobierno es aquel que ejerce la autoridad “por medio de procesos políticos e institucionales transparentes y responsables que fomenten la participación ciudadana.”²²¹

Los gobiernos y los ciudadanos pueden interactuar de distintas maneras. De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), existen tres formas de vincular a la ciudadanía con la toma de decisiones. En primer lugar, por medio de la información que los ciudadanos pueden compartir o proveer. En segundo lugar, por medio de consultas, lo cual implica que el gobierno organiza grupos de trabajo, audiencias o debates en los que los ciudadanos pueden externar su posición sobre un asunto específico, como una ley, por ejemplo. Finalmente, la participación activa —que es la forma de interacción menos frecuente— se refiere a un tipo de interacción en el que tanto el gobierno como la sociedad civil pueden plantear iniciativas de políticas públicas u otros proyectos desde una base de igualdad²²²

Cabe mencionar que, en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, artículo 13, se reconoce que la sociedad civil juega un rol importante en el combate a la corrupción. Esta participación puede ser a través de acciones para prevenir y luchar contra la corrupción, así como para sensibilizar a la opinión pública sobre las causas y la gravedad de la misma. Por tal motivo, resulta

²²⁰ Bulgarian Center for Not-for-Profit Law, *Participation of NGOs in the Process of Policy and Law-Making: Comparative Analysis*, Versión electrónica disponible en <http://www.icnl.org/research/resources/ngogovcoop/partngo.pdf> consultada el 23 de diciembre de 2016.

²²¹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Prácticas de buen gobierno para la protección de los derechos humanos*, Nueva York, 2008, pág. 2

²²² Bulgarian Center for Not-for-Profit Law, *Participation of NGOs in the Process of Policy and Law-Making: Comparative Analysis*, 2009. Versión electrónica disponible en <http://www.icnl.org/research/resources/ngogovcoop/partngo.pdf> págs. 7-8.

necesario que los gobiernos aumenten la transparencia y promuevan la participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones.²²³

Ahora bien, también existen críticas hacia la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones. Renee Irvin y John Stansbury identificaron algunas desventajas.²²⁴ Para los ciudadanos que intervienen, la participación en la toma de decisiones puede ser costoso en términos del tiempo invertido, y el trabajo puede ser incluso inútil si su opinión es ignorada. Para los gobiernos, la participación de los ciudadanos también puede representar desventajas porque consume mucho tiempo, es costoso (en términos de la organización de los diversos esquemas de participación), y puede crear hostilidad hacia el gobierno si deciden no implementar algunas de las recomendaciones de la sociedad. Además, existe la posibilidad de que se tomen malas decisiones cuando existen grupos con intereses contrarios al bien común. Esto quiere decir que no todas las organizaciones de la sociedad civil persiguen fines altruistas, sino que algunas pueden trabajar con la finalidad de influenciar algunas políticas públicas para un beneficio personal. Por tal motivo, es necesario tener una selección cuidadosa de los grupos participantes, el proceso de toma de decisiones debe ser transparente, que se fomente la confianza entre los ciudadanos participantes, que las reuniones sean regulares y que éstas cuenten con facilitadores competentes e imparciales.

²²³ Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, *Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción*, Nueva York, Naciones Unidas, 2004. Versión electrónica disponible en https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf consultada el 24 de diciembre de 2016.

²²⁴ Irvin, R. A., & Stansbury, J., *Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort?* *Public Administration Review*, febrero de 2004. Versión electrónica disponible en http://c.ymcdn.com/sites/www.iap2.org/resource/resmgr/imported/Journal_Issue1_Irving.pdf consultada el 24 de diciembre de 2016.

La OCDE ha propuesto una serie de 10 principios para una toma de decisiones de política pública inclusiva y abierta.²²⁵ A grandes rasgos, es posible resumir dichos principios de la siguiente manera:

- 1) Compromiso: debe haber un compromiso fuerte hacia un proceso de toma de decisiones abierto e inclusivo por parte del gobierno.
- 2) Derechos: los derechos de acceso a la información y participación de los ciudadanos en procesos de toma de decisiones, así como las obligaciones del gobierno para dar una respuesta a dichas peticiones, deben tener un sustento legal.
- 3) Claridad: los objetivos, alcances y límites en materia de información, consulta y participación del público deben estar claramente definidos.
- 4) Tiempo: la participación de la sociedad debe comenzar desde el inicio del proceso de las políticas públicas para permitir un mayor rango de soluciones y propuestas.
- 5) Inclusión: todos los ciudadanos deben tener oportunidad y distintos canales para acceder a la información, ser consultados y participar en procesos de toma de decisiones.
- 6) Recursos: se debe garantizar la existencia y disponibilidad de recursos financieros, humanos y técnicos para poder tener información pública, procesos de consulta y de participación.
- 7) Coordinación: todos los esfuerzos de información, consulta y participación de la sociedad civil deben estar coordinados entre niveles de gobierno para evitar duplicidad de esfuerzos y para asegurar coherencia en los resultados.
- 8) Transparencia y rendición de cuentas: los gobiernos tienen la obligación de informar a los participantes sobre cómo usarán los insumos en los que ellos participan.

²²⁵ OCDE, *Expert meeting on "Building an open and innovative government for better policies and service delivery"*, París, OCDE, 8 de junio de 2010. Versión electrónica disponible en <http://www.oecd.org/gov/46560128.pdf> consultada el 24 de diciembre de 2016.

- 9) Evaluación: es necesario evaluar los resultados de las actividades de gobierno.
- 10) Ciudadanía activa: las sociedades se benefician de las ideas y soluciones que pueden ser propuestas o planteadas por una sociedad civil dinámica.

En cualquier propuesta de participación de la sociedad civil en el proceso para la elaboración de políticas públicas o toma de decisiones, resulta conveniente revisar y seguir estos principios.

4.6 Propuestas de la sociedad civil ¿viable o inviable?

4.6.1 Casos prometedores

Existen ejemplos prometedores en todo el mundo sobre casos en los que la sociedad civil participó activamente con el gobierno en la definición de políticas públicas en temas de seguridad con resultados positivos.

Por ejemplo, en Brasil se fundó el Foro Brasileño de Seguridad Pública en 2006 con el objetivo de promover el intercambio de información y la cooperación técnica entre autoridades, académicos y otros expertos, para mejorar la actividad policial y la gestión de la seguridad pública.²²⁶ Así, es un espacio permanente de diálogo que se refleja en un anuario para el monitoreo de instituciones y políticas de seguridad pública, una revista para reunir artículos y trabajos que avancen ideas en el tema de la seguridad, un encuentro anual para intercambio de experiencias e ideas entre líderes y profesionales de seguridad pública, y un sitio interactivo para garantizar un diálogo abierto con el propósito de mejorar las corporaciones policiales.

Otro caso que parece prometer éxito es el de la participación ciudadana en Tijuana entre 2004 y 2010, como bien señala el Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C. (Insyde):

²²⁶ Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Versión electrónica disponible en <http://www.forumseguranca.org.br/> consultada el 24 de diciembre de 2016.

“Entre 2004 y 2010, Tijuana vivió una oleada de violencia. Por tal motivo, la sociedad tijuanaense se manifestó, por medio de marchas, contra la inseguridad. Exigió a las autoridades la aplicación de medidas para que los policías municipales fueran investigados y evaluados, ya que la ciudadanía tenía conocimiento de que los policías estaban coludidos con bandas delictivas. La Secretaría de Seguridad Pública Municipal mostró su apertura al tomar en cuenta las quejas y recomendaciones de la ciudadanía y el resultado ha sido favorable. Los índices delictivos entre 2007 y 2012 han disminuido 17% desde que la sociedad y el gobierno aprendieron a escucharse, comunicarse y a trabajar de manera conjunta.²²⁷”

Por su parte, en Nuevo León, tras una ola de violencia en 2010 y 2011, el gobierno del estado trabajó junto con empresas, universidades, medios de comunicación, cámaras, organizaciones, padres de familia y ciudadanos para atender los problemas de seguridad en la entidad. Fue así como surgió la Fuerza Civil, una policía confiable, bien capacitada, y con una remuneración digna para los jóvenes que la integran.²²⁸

De igual forma, en Ciudad Juárez, Chihuahua, fuimos testigos del éxito de la participación ciudadana, con la estrategia Todos Somos Juárez, que logró descensos en los índices de criminalidad, así como creación de empleos formales y crecimiento económico. Todos Somos Juárez fue implementada por el gobierno federal el 17 de febrero de 2010, cuando reconocieron que el problema de inseguridad requería una solución integral que incluyera la participación de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), así como de la sociedad

²²⁷ Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C., *Instrumento pedagógico para la reforma policial democrática en México*, Ciudad de México, 2013, Pág. 13. Versión electrónica disponible en http://insyde.org.mx/wpcontent/uploads/2013/09/Instrumento_pedag%C3%B3gico_para_la_reforma_policial.pdf consultada el 24 de diciembre de 2016.

²²⁸ Fuerza Civil: La Nueva Policía de Nuevo León. Versión electrónica disponible en <http://www.fuerzacivil.org.mx/fuerzacivil.html> consultada el 24 de diciembre de 2016.

juarense. El objetivo de esta estrategia fue “romper el círculo vicioso de la inseguridad al proporcionar oportunidades a la población e impulsar la reconstrucción del tejido social.”²²⁹

Los ciudadanos sin cargo público (CSCP), incluyendo académicos, representantes de organizaciones de la sociedad civil, empresarios, trabajadores y jóvenes, jugaron un papel fundamental en el diseño, instrumentación y seguimiento de las acciones de la estrategia. De esta manera, se organizaron mesas de trabajo, conocidas como “Mesas de Seguridad” en las que surgieron 160 compromisos. Dichas mesas posteriormente se convirtieron en consejos ciudadanos.²³⁰

Finalmente, destaca la creación de la Coordinación Nacional Antisecuestro (CONASE) el 29 de enero de 2014, que es un órgano administrativo desconcentrado adscrito a la Secretaría de Gobernación. La CONASE debe coordinar el trabajo de distintas dependencias de seguridad pública en el país, en el marco de la Estrategia Nacional contra el Secuestro.²³¹ También incluye la creación de un Comité Especial de Seguimiento y Evaluación, integrado por el coordinador antisecuestro, así como representantes de la SEDENA, de la Marina, de la PGR, del CISEN, de la CNS y del SESNSP, así como cuatro representantes de la sociedad civil: Alejandro Martí (México SOS), Isabel Mirada de Wallace (Alto al Secuestro), María Elena Morera (Causa en Común), así como Josefina Ricaño de Nava (México Unido Contra la Delincuencia).²³²

²²⁹ Milo Caraza, A., *Todos Somos Juárez: una estrategia integral*. Presidencia de la República, México, 16 de mayo de 2011. Versión electrónica disponible en <http://calderon.presidencia.gob.mx/el-blog/estrategia-todos-somos-juarez/> consultado el 24 de diciembre de 2016.

²³⁰ Mesa de Seguridad y Justicia. Versión electrónica disponible en <http://www.mesadeseguridad.org/red-ciudadana/> consultada el 24 de diciembre de 2016.

²³¹ Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional Antisecuestro*, México, publicado el 29 de enero de 2014

²³² ADN Político, *Quién es quién en la Estrategia Nacional Antisecuestro*, publicado el 28 de enero de 2014.

4.6.2 Formas de participación de la sociedad civil

La intervención de la sociedad civil en el ámbito de la seguridad es particularmente valiosa cuando dicha participación ayuda al Estado a construir “las prácticas, las decisiones y las políticas en torno a la seguridad de manera articulada”, como afirma Antia Mendoza, experta en temas de seguridad.²³³

Así, en países con crisis en sus sistemas de seguridad y justicia, y en donde la confianza ciudadana es baja, se han promovido los mecanismos de supervisión civil a la policía. Estos mecanismos de supervisión generalmente tienen por objeto “proporcionar información a las autoridades policiales y a la ciudadanía, la cual permita instrumentar estrategias de mejora en sus estándares de calidad sobre su actuación y desempeño, y en la resolución de problemas internos y sistémicos.”²³⁴

Los sistemas de supervisión civil de la policía tienen varias funciones, desde inspeccionar los procesos de quejas hacia los cuerpos policiales y documentar casos de abuso, hasta participar en el diseño de políticas que contribuyan a la modernización de la policía. Esta participación podría ser a través de generar propuestas “encaminadas a mejorar la actuación y el desempeño en los servicios policiales”²³⁵ o de elaborar propuestas para “la resolución de problemas estructurales de la policía.”²³⁶

²³³ Mendoza, A., *Supervisión de la policía por sociedad civil en México*, A. Instituto para la Seguridad y la Democracia, 2008, pág. 9. Versión electrónica disponible en https://www.academia.edu/7258432/Supervisi%C3%B3n_Civil_de_la_Polic%C3%ADa_Un_mecanismo_democr%C3%A1tico_de_la_rendici%C3%B3n_de_cuentas_y_responsabilizaci%C3%B3n_policial?auto=download consultada el 24 de diciembre de 2016.

²³⁴ Ídem pág. 4.

²³⁵ Ídem, pág. 6

²³⁶ Ídem, pág. 7

4.7 Creación de un órgano constitucional autónomo para la implementación de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana

4.7.1 Un órgano constitucional autónomo

Ahora bien, más allá de mecanismos de supervisión policial por parte de la sociedad civil ¿qué tipo de interacción podría darse entre la ciudadanía y el gobierno para mejorar las políticas públicas en materia de seguridad?

Una idea novedosa es la creación de un Órgano Constitucional Autónomo. Un Órgano Constitucional Autónomo es un esquema independiente de los poderes tradicionales del Estado, que está establecido de forma expresa en la Constitución. Estos órganos deben contar con especialización en su área y su independencia implica que no se deben guiar por “intereses partidistas o situaciones coyunturales, sino con estricto apego a la legalidad.”²³⁷

Existen distintos tipos de autonomía: técnica, orgánica, financiera, normativa, de funcionamiento, y plena.²³⁸ La autonomía técnica se refiere a “la capacidad de los organismos para decidir en los asuntos propios de la materia que les ha sido asignada, mediante procedimientos especializados, con personal calificado para atenderlos”. La autonomía técnica o administrativa significa que dicho órgano no depende jerárquicamente de ningún otro poder. La autonomía financiera implica que el órgano tiene facultad para definir y proponer sus propios presupuestos, lo cual garantiza su independencia económica. La autonomía normativa consiste en que el órgano tenga la facultad para emitir sus propios reglamentos y normas referentes a su organización y administración. La autonomía de funcionamiento es una combinación de otros tipos de autonomía y significa que los organismos cuentan con “la capacidad de realizar, sin restricción o impedimento alguno, todas las actividades inherentes a sus atribuciones o facultades, lo cual involucra, tanto

²³⁷ Ugalde Calderón, F. V., *Órganos constituciones autónomos*, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, N. 19, 2010, págs. 253-264. Versión electrónica disponible en <http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/29/Filiberto%20Valent%C3%ADn%20Ugalde%20Calder%C3%B3n.pdf> consultada el 24 de diciembre de 2016.

²³⁸ Ídem pág. 258

a la autonomía técnica como a la orgánica, financiera-presupuestal y normativa.”²³⁹ Finalmente, existe la autonomía plena o total, que refleja “una auténtica posibilidad de gobernarse sin subordinación externa”, como el caso de los tribunales de lo contencioso administrativo.²⁴⁰

Algunos ejemplos de órganos autónomos dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios en México son el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG) —coordinado por el INEGI, y con el propósito de producir y difundir la información de interés nacional—, o el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) —que está a cargo de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, así como de emitir recomendaciones en la materia, ambos definidos en el artículo 26 constitucional. También se puede mencionar el caso del Instituto Nacional Electoral (INE), un organismo público autónomo encargado de organizar las elecciones, junto con los organismos públicos electorales, como se establece en el artículo 41 constitucional. De igual forma podemos mencionar a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), definida en el artículo 102 constitucional, la cual cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, así como de los organismos estatales de protección de los derechos humanos.

Los ejemplos de organismos autónomos mencionados cuentan con una buena reputación por su independencia y especialización en sus respectivos temas. Como se ha visto a lo largo de este texto, en México actualmente hay problemas en temas de seguridad, por lo que sería conveniente contar con un órgano especializado e independiente que tenga facultades para incidir en la formulación de las políticas públicas en la materia.

Es recomendable que las atribuciones y estructura de dicho Órgano para el combate de delitos de alto impacto sean decididas por medio de una discusión participativa, como en el caso del Sistema Nacional Anticorrupción. De igual

²³⁹ *Ibidem* pág. 258

²⁴⁰ *Ibidem* pág. 258

forma, se deberán definir de forma clara sus objetivos, alcances y límites. Estas decisiones deberán quedar establecidas en leyes reglamentarias, con el objetivo de garantizar la mayor transparencia en su actuación.

Ahora bien, para ser efectivo, este Órgano deberá cumplir con algunas características básicas, como se explica a continuación:

En términos de atribuciones, deberá tener libertad para expedir su reglamento interno, elaborar un plan de trabajo anual, tener acceso a toda la información generada por instituciones de seguridad pública, formular recomendaciones de políticas públicas, supervisar la implementación de las mismas, proponer indicadores para monitorear y evaluar los resultados de dichas políticas, así como emitir informes sobre los avances y resultados de sus funciones.

En términos de estructura, deberá estar integrado por representantes de instituciones gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, de la iniciativa privada, de instituciones educativas y de las comunidades indígenas, a fin de garantizar que las decisiones sean incluyentes. También deberá prevalecer el principio de equidad de género. Los integrantes del organismo que representen a la ciudadanía deberán contar con experiencia probada en el tema, y durante su encargo, no podrán ocupar cargos gubernamentales o empleos que pongan en riesgo su autonomía.

Tomando como ejemplo al Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción, se sugiere que la elección de los integrantes del Órgano sea mediante una Comisión de selección formada por el Senado de la República; dicha Comisión de selección deberá emitir una convocatoria con metodología, plazos y criterios de selección previamente definidos.²⁴¹ Los integrantes del Órgano deberán ir rotando, con la periodicidad que se establezca en las leyes reglamentarias.

²⁴¹ Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*, publicado el 18 de julio de 2016. Versión electrónica disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445048&fecha=18/07/2016 consultada el 24 de diciembre de 2016.

La elección de los miembros de dicho organismo, sus procesos, sus reuniones, convenios, así como la toma de decisiones deberá ser transparente, para reducir al máximo la posibilidad de avanzar objetivos contrarios a los intereses de la nación.

Finalmente, este órgano Constitucional Autónomo deberá contar con un Centro Estadístico que registre la información estadística de seguridad pública generada por las instituciones encargadas de esta tarea a nivel federal, estatal y municipal.

Este Centro deberá desarrollar un marco de referencia para la recopilación y análisis de información sobre seguridad pública.

Asimismo, deberá contar con un sistema de auditoría que pruebe que lo que están enviando las entidades al Centro mencionado, es lo que tienen físicamente como averiguaciones previas iniciadas o carpetas de investigación como se les conoce en el nuevo sistema de justicia penal que entró en vigor el 18 de junio de 2016.

Lo anterior con la finalidad de lograr la homologación del registro estadístico y la forma en que se clasifican los delitos. Esto es, toda información deberá integrarse sistemáticamente, mediante instrumentos tecnológicos de punta y bajo estrictos procedimientos en el que se incluya una revisión técnica bajo estándares internacionales.

Hoy en día la estadística oficial publicada por el INEGI sobre la delincuencia, representa solo una parte de los delitos denunciados, por lo cual debe cambiarse la forma en la que se genera la estadística, considerando cada evento, sus delitos, víctimas y victimarios.

Como ya se mencionó en este trabajo de investigación el desarrollo de indicadores en materia de seguridad pública es fundamental para contar con información oportuna, veraz y confiable que permita diseñar estrategias efectivas de prevención y combate a la delincuencia.

Es necesario recordar que “la formulación de políticas públicas es un proceso complejo que involucra a muchos participantes con distintos roles, intereses y

recursos.”²⁴² Para que dichas políticas cumplan con su función de reducir la incidencia delictiva, es necesario basarse en diagnósticos elaborados con datos sólidos y confiables que identifiquen correctamente los problemas a los que nos enfrentamos. Después, es necesario monitorear su implementación, así como evaluar los resultados.

²⁴² California State University Long Beach, *Introduction to Public Policy-Making*, California, 2002. Versión electrónica disponible en <http://web.csulb.edu/~msaintg/ppa590/intro.htm> consultada el 25 de diciembre de 2016.

Conclusiones

Conclusiones

Al inicio de la investigación se presentó una hipótesis con tres variables, del análisis realizado se obtuvieron los resultados siguientes:

En relación con la **primera variable se comprobó** que, la falta de una delimitación precisa de los delitos de alto impacto y una adecuada metodología para la obtención de cifras que permitan definir correctamente la situación real del delito, ha provocado deficiencias en la planeación de políticas públicas en materia de seguridad pública, en consecuencia, la toma de decisiones es errática y atiende a otro tipo de intereses.

Después de un análisis exhaustivo, se definió que los *delitos de alto impacto* son aquellos que afectan a la sociedad y a la seguridad pública, ya sea por sus efectos, trascendencia y su elevada incidencia, y con su comisión generan cambios o transformaciones en las instituciones. Y son:

28. Homicidio doloso
29. Secuestro
30. Extorsión
31. Robo
32. Trata de personas
33. Lesiones
34. Homicidios culposos
35. Armas prohibidas
36. Tráfico de armas
37. Terrorismo
38. Tráfico y trata de personas
39. Robo de vehículos
40. Asociación delictuosa
41. Delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo
42. Operaciones con recursos de procedencia ilícita
43. Desaparición forzada de personas
44. Explotación sexual

45. Violación
46. Delitos contra la salud en modalidades de producción, tráfico, transporte o comercio
47. Tráfico de armas
48. Lavado de dinero;
49. Piratería y contrabando de gran escala
50. Robos violentos a casa habitación
51. Robos violentos a negocio,
52. Robos violentos a carga pesada,
53. Robos violentos a bancos
54. Robos violentos a personas

No existe una metodología adecuada para la obtención de estadísticas idóneas ni consenso entre las diferentes partes interesadas para la creación de un sistema eficiente de información sobre delitos y delincuentes. Así, el estudio y análisis de las cifras de delitos cometidos para la elaboración de políticas públicas tendientes a reducir la incidencia delictiva es poco precisa.

En la información estadística en materia de seguridad pública no existe homogeneidad en el procesamiento de datos, lo cual provoca inconsistencias; existe un subregistro, ya que para las autoridades un evento es igual a un delito sin importar si se cometen varios delitos; la estadística que se reporta al extranjero difiere con la estadística nacional; y, no existe un sistema de auditorías que pruebe que lo que están enviando las entidades al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública es lo que físicamente tienen como carpetas de investigación.

Por lo anterior, se propone la creación de un Órgano Constitucional Autónomo en materia de Seguridad Pública, que cuente con un Centro de Estadística, en dicho Centro:

- A. Debe homologarse el procesamiento de datos, esto es, uniformar la clasificación nacional de los delitos con fines estadísticos y la forma en que deben registrarse con estándares internacionales.

- B. Para dicha homologación se requiere contar con una Norma Oficial Mexicana para la recolección sistematización y utilización de la Estadística Delictiva Oficial.

Respecto a la **variable sobre las políticas públicas inadecuadas**, el desvío de los recursos públicos, la obtención de resultados deficientes, la no supervisión en la utilización de los recursos públicos destinados a la seguridad pública, la cual está hilada a la anterior, también queda **comprobada**, en atención a las consideraciones siguientes:

- A. La mal formulación de las políticas públicas, máxime a la corrupción que ha aquejado al país y la pésima administración, generó deficiencia en la utilización de los recursos.
- B. El descontento de la sociedad es evidente ante la ineficiencia gubernamental y la creciente violencia.
- C. En el diagnóstico hecho al Plan Nacional de Desarrollo de 2013-2018, señala que la situación de seguridad ha aumentado, continúan las luchas violentas de los grupos criminales por el control territorial.
- D. De acuerdo con la auditoría de desempeño para fiscalizar los objetivos y metas en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia, la Comisión Intersecretarial consideró como estratégicos 50 programas presupuestarios con incidencia directa en las acciones de la prevención social de la violencia y la delincuencia pero las metas y objetivos que tienen los programas no son claros, es imposible su evaluación y en consecuencia el presupuesto que se gasta no tiene una aparente relación con las acciones a que se destinaron en sus objetivos.

La **tercera variable también fue comprobada**, la tendencia a favorecer los intereses del momento y no contar con instituciones especializadas e independientes, ajenas a los vaivenes de la situación política del país, es un hecho contundente.

Esta investigación determinó que las políticas públicas en materia de Seguridad Pública reflejan:

- A. Una cultura política de las élites y de los tomadores de decisiones, alejada de la investigación académica, de la evaluación, la transparencia y la rendición de cuentas;
- B. Una corrupción galopante, entendida como el abuso de posición de poder otorgado por los ciudadanos en busca del provecho propio (Transparencia Internacional);
- C. Carencia de información adecuada, misma que recopila teniendo fallas de origen en su conceptualización;
- D. No se tiene un diagnóstico adecuado de la actividad delictiva y existen brechas importantes en el conocimiento, así como la nula relación entre el delito, las víctimas y los victimarios;
- E. Existe un subdesarrollo en las actividades de investigación académica y desarrollo del Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal en su conjunto. No existen profesionales, ni escuelas, ni herramientas que arrojen luz sobre el fenómeno y generen nuevo conocimiento;
- F. Existe una seria fragmentación y falta de coordinación entre los elementos integrantes del sistema y las distintas instituciones sin coordinación en los términos que marca la ley;
- G. No existen mecanismos de evaluación ni de rendición de cuentas;
- H. Existencia de obstáculos serios para permitir la participación comunitaria, especialmente en las comunidades donde se tienen serios problemas de delincuencia.

Anexos

Anexos

Anexo 1.5 Diarios oficiales de la Federación. Delitos de Alto Impacto

Diarios oficiales donde se menciona el concepto de “delitos de alto impacto”

En su caso, solo siga la liga que se menciona.

FECHA	DEPENDENCIA	LIGA
29/01/2009	Consejo Nacional de Seguridad Pública	http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4942494&fecha=29/01/1999 .
23/03/2009	Secretaría de Seguridad Pública	Programa nacional de seguridad pública 2008-2012.
23/10/2009	Procuraduría General de la República	Estatus de la conferencia nacional de procuración de justicia.
06/10/2010	Secretaría de Gobernación	Criterios de asignación para la distribución del fondo de aportaciones para la seguridad pública de los estados y del distrito federal (FASP)
17/05/2010	Secretaría de Seguridad Pública	Reglamento de la ley de la policía federal.
16/06/2010	Secretaría de Gobernación	Acuerdos aprobados por el consejo nacional de seguridad pública en su vigésima octava sesión.
07/06/2011	Secretaría de Gobernación	Acuerdo por el que se ordena la publicación de la sentencia emitida el veintiséis de noviembre de dos mil diez, por la corte interamericana de derechos humanos, en el caso número 12.449, Cabrera García y Montiel Flores vs México.
18/11/2011	Secretaría de Gobernación	Acuerdos aprobados por el consejo nacional de seguridad pública en su trigésima primera sesión.
11/01/2012	Secretaría de Gobernación	Criterios de asignación, de fórmulas y variables para la distribución de los recursos del fondo de aportaciones para la seguridad pública de los estados del distrito federal del ejercicio fiscal 2012 y el resultado de la aplicación de la fórmula de distribución por entidad federativa.

FECHA	DEPENDENCIA	LIGA
29/02/2012	Secretaria de Seguridad Pública	Acuerdo 01/2012 comisionado general de la policía federal, por el que se adscriben funcionalmente las unidades administrativas de la policía federal.
/06/2012	Procuraduría General de la Republica	Convenio de coordinación y colaboración para la creación y funcionamiento del centro de operación estratégica, que celebran la procuraduría general de la república, el estado de Oaxaca y el municipio del mismo nombre.
06/07/2012	Secretaria de Seguridad pública	Manual de organización general de la policía federal.
07/2012	Avisos Judiciales Y generales	Aviso_ref:351597.
09/2012	Avisos Judiciales Y generales	Aviso_ref:355550.
/12/2012	Secretaria de Hacienda y Crédito Público	Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2013.
/01/2013	Secretaria de Gobernación	Criterios de asignación, de fórmulas y variables para la distribución de los recursos del fondo de aportaciones para la seguridad pública de los estados y del distrito federal del ejercicio fiscal 2013 y el resultado de la aplicación de fórmulas de distribución por entidad federativa.
/02/2013	Secretaria de Gobernación	Acuerdo por el que se establece los lineamientos para el otorgamiento del subsidio a las entidades federativas para el fortalecimiento de sus instituciones de seguridad pública en materia de mando policial.
20/05/2013	Secretaria de Hacienda y Crédito Público	Plan nacional de desarrollo 2013-2018.

FECHA	DEPENDENCIA	LIGA
23/05/2013	Avisos Judiciales Y generales	Aviso ref:367900
28/06/2013	Avisos Judiciales Y generales	Aviso ref:370199
18/07/2013	Avisos Judiciales Y generales	Aviso ref:371370
13/08/2013	Instituto nacional de estadística y geografía	Acuerdo por el que se aprueba la inclusión de un conjunto de indicadores y familias de indicadores en materia de procuración de justicia al catálogo nacional de indicadores.
29/10/2013	Avisos Judiciales Y generales	Aviso ref:378058
03/12/2013	Secretaria de Hacienda y Crédito Público	Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2014. (continua en la cuarta sección)
12/12/2013	Secretaria de Gobernación	Programa sectorial de gobernación 2013-2018
16/12/2013	Procuraduría General de la República	Programa nacional de procuración de justicia 2013-2018

FECHA	DEPENDENCIA	LIGA
02/01/2014	Secretaria de Gobernación	Criterios de distribución, fórmulas y variables para la asignación de los recursos del fondo de aportaciones para la seguridad pública de los estados y del distrito federal del ejercicio fiscal 2014 y el resultado de su aplicación
06/01/2014	Procuraduría social de atención a las víctimas de delitos	Calendario del presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal 2014 por programa presupuestario
15/01/2014	Secretaria de Gobernación	Acuerdo por el que se da a conocer la lista de municipio y demarcaciones territorio del distrito federal elegibles para el otorgamiento del subsidio a que se refiere el artículo 9 del presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2014 y la fórmula utilizada para su selección
14/02/2014	Secretaria de Gobernación	Acuerdo por el que se establece los lineamientos para el otorgamiento del subsidio a las entidades federativas para el fortalecimiento de sus instituciones de seguridad pública en materia de mando policial para el ejercicio fiscal 2014.
30/04/2014	Secretaria de Gobernación	Programa nacional para la prevención social de la violencia y la delincuencia 2014-2018
30/04/2014	Secretaria de Gobernación	Programa nacional de seguridad publica 2014-2018
16/05/2014	Secretaria de hacienda y crédito público.	Programa institucional 2014-2018 de la lotería nacional para la asistencia pública

FECHA	DEPENDENCIA	LIGA
26/05/2014	Procuraduría General de la República	Acuerdo a7051/14 por el que se crean cuatro fiscalías regionales para el estado de Tamaulipas y se establece sus facultades, y circunscripción territorial
28/05/2014	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a7038/14 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización de Lucero de Jesús oliva meza y erita Leticia Toledo fuentes, así como para identificación, localización o aprehensión de los probables responsables de los delitos de delincuencia organizada, secuestro y los que resulten
28/05/2014	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a7038/14 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización de Javier Sánchez Gómez, así como para identificación, localización o aprehensión de los probables responsables de los delitos de delincuencia organizada, secuestro y los que resulten
28/05/2014	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/038/14 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización de matusalén Melo cadena, Florencio romero Meléndez, fausto morales bello y Jesús, Gonzalo Sainz Inzunza, así como para identificación, localización o aprehensión de los probables responsables de los delitos de delincuencia organizada, secuestro y los que resulten
28/05/2014	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/037/14 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización de Rosa Citlalli Santiago Luis, así como para identificación, localización o aprehensión de los probables responsables de los delitos de privación ilegal de la libertad y los que resulten

FECHA	DEPENDENCIA	LIGA
28/05/2014	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/036/14 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización de Gustavo Alberto de la cruz Ortiz, así como para identificación, localización o aprehensión de los probables responsables de los delitos de privación ilegal de la libertad y los que resulten
28/05/2014	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/035/14 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización de Fernanda Rubí Salcedo Jiménez, así como para identificación, localización o aprehensión de los probables responsables de los delitos de privación ilegal de la libertad y los que resulten
28/05/2014	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/034/14 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización de Valeri Abigail Leiva Ramón, así como para identificación, localización o aprehensión de los probables responsables de los delitos de privación ilegal de la libertad y los que resulten
28/05/2014	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/033/14 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización de Marion Ivette Sampayo Salazar, así como para identificación, localización o aprehensión de los probables responsables de los delitos de privación ilegal de la libertad y los que resulten.
28/05/2014	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/032/14 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización de Eduardo Meza Guillen, así como para identificación, localización o aprehensión de los probables responsables de los delitos de privación ilegal de la libertad y los que resulten.

FECHA	DEPENDENCIA	LIGA
28/05/2014	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/032/14 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización de Eduardo Meza Guillen, así como para identificación, localización o aprehensión de los probables responsables de los delitos de privación ilegal de la libertad y los que resulten
28/05/2014	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/037/14 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización de Rosa Citlalli Santiago Luis, así como para identificación, localización o aprehensión de los probables responsables de los delitos de privación ilegal de la libertad y los que resulten
28/05/2014	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/036/14 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización de Gustavo Alberto de la Cruz Ortiz, así como para identificación, localización o aprehensión de los probables responsables de los delitos de privación ilegal de la libertad y los que resulten
28/05/2014	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/035/14 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización de Fernanda Rubí Salcedo Jiménez, así como para identificación, localización o aprehensión de los probables responsables de los delitos de privación ilegal de la libertad y los que resulten
28/05/2014	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/034/14 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización de Valeri Abigail Leiva Ramón, así como para identificación, localización o aprehensión de los probables responsables de los delitos de privación ilegal de la libertad y los que resulten

FECHA	DEPENDENCIA	LIGA
28/05/2014	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/033/14 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización de Marion Ivette Sampayo Salazar, así como para identificación, localización o aprehensión de los probables responsables de los delitos de privación ilegal de la libertad y los que resulten.
28/05/2014	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/032/14 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización de Eduardo Meza Guillen, así como para identificación, localización o aprehensión de los probables responsables de los delitos de privación ilegal de la libertad y los que resulten.
28/05/2014	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/032/14 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización de Eduardo Meza Guillen, así como para identificación, localización o aprehensión de los probables responsables de los delitos de privación ilegal de la libertad y los que resulten.
28/05/2014	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/034/14 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización de Valeri Leyva Ramón, así como para identificación, localización o aprehensión de los probables responsables de los delitos de delincuencia organizada, secuestro y los que resulten.
28/05/2014	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/033/14 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización de Ivette Sampayo Salazar, así como para identificación, localización o aprehensión de los probables responsables de los delitos de delincuencia organizada, secuestro y los que resulten.

FECHA	DEPENDENCIA	LIGA
28/05/2014	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/032/14 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización de Eduardo Meza Guillen, así como para identificación, localización o aprehensión de los probables responsables de los delitos de delincuencia organizada, secuestro y los que resulten.
21/07/2014	Procuraduría General de la República	Instructivo del procurador general de la república, por el que se instruye el uso adecuado del uniforme y equipo de apoyo de la policía federal ministerial adscrita a la agencia de investigación criminal.
21/10/2014	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización de 43 estudiantes de la normal rural de Ayotzinapa, Guerrero, así como para identificación, localización o aprehensión de los probables responsables de los delitos de delincuencia organizada, secuestro y los que resulten.
17/12/2014	Avisos judiciales y generales	Aviso ref.: 399964
02/01/2015	Avisos judiciales y generales	Aviso ref.: 404182
02/01/2015	Secretaria de Gobernación	Criterios de distribución, formulas y variables para la asignación de los recursos del fondo de aportaciones para la seguridad de los estados y del distrito federal del ejercicio fiscal 2015 y el resultado de su aplicación.

FECHA	DEPENDENCIA	LIGA
13/01/2015	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/116/14 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización de Juan José Rivera Ballinas, así como para identificación, localización o aprehensión de los probables responsables de los delitos de delincuencia organizada, secuestro y los que resulten.
13/01/2015	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/115/14 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización de Xiuhtlet Abarca Olea, así como para identificación, localización o aprehensión de los probables responsables de los delitos de privación ilegal de la libertad y los que resulten.
13/01/2015	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/114/14 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización de Fernanda rubí salcedo Jiménez, así como para identificación, localización o aprehensión de Roberto Carlos Caso Castro, así como para identificación, localización o aprehensión de los probables responsables de los delitos de privación ilegal de la libertad y los que resulten.
13/01/2015	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/113/14 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización de Teódulo torres soriano, así como para identificación, localización o aprehensión de los probables responsables de los delitos de privación ilegal de la libertad y los que resulten.
13/01/2015	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/112/14 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización de Mario Manuel Espinoza Ilinas, así como para identificación, localización o aprehensión de los probables responsables de los delitos de privación ilegal de la libertad y los que resulten.

FECHA	DEPENDENCIA	LIGA
14/01/2015	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/126/14 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización de Oswaldo Espejel Guevara, así como para identificación, localización o aprehensión de los probables responsables de los delitos de privación ilegal de la libertad y los que resulten.
14/01/2015	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/125/14 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización de Alberto Arce Flores y Daniel Alexander Juárez Arciniega, así como para identificación, localización o aprehensión de los probables responsables de los delitos de privación ilegal de la libertad y los que resulten.
14/01/2015	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/124/14 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización de Gabriela Martínez Reyna, así como para identificación, localización o aprehensión de los probables responsables de los delitos de privación ilegal de la libertad y los que resulten.
14/01/2015	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/123/14 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización de Marco Antonio Orgen Maldonado, así como para identificación, localización o aprehensión de los probables responsables de los delitos de privación ilegal de la libertad y los que resulten.
14/01/2015	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/122/14 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización de Xiuhtlet abarca olea, así como para identificación, localización o aprehensión de los probables responsables de los delitos de privación ilegal de la libertad y los que resulten.

FECHA	DEPENDENCIA	LIGA
13/01/2015	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/113/14 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización de Teódulo torres soriano, así como para identificación, localización o aprehensión de los probables responsables de los delitos de privación ilegal de la libertad y los que resulten.
14/01/2015	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/121/14 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización de Joel García Salas, así como para identificación, localización o aprehensión de los probables responsables de los delitos de privación ilegal de la libertad y los que resulten.
14/01/2015	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/125/14 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización de Alberto Arce Flores y Daniel Alexander Juárez Arciniega, así como para identificación, localización o aprehensión de los probables responsables de los delitos de privación ilegal de la libertad y los que resulten.
14/01/2015	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/124/14 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización Gabriela García Reyna, así como para identificación, localización o aprehensión de los probables responsables de los delitos de privación ilegal de la libertad y los que resulten.

FECHA	DEPENDENCIA	LIGA
14/01/2015	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/123/14 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización de Marco Antonio Orgen Maldonado, así como para identificación, localización o aprehensión de los probables responsables de los delitos de privación ilegal de la libertad y los que resulten.
14/01/2015	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/122/14 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización de Mauricio Aguilar Leroux, así como para identificación, localización o aprehensión de los probables responsables de los delitos de privación ilegal de la libertad y los que resulten.
15/01/2015	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/136/14 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización, detención o aprehensión de los probables responsables de los delitos de homicidio trata de personas, en la modalidad de explotación sexual, lenocinio y los que resulten en agravio de Fabiola Janeth Valenzuela Banda.
15/01/2015	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/136/14 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización, detención o aprehensión de los probables responsables de los delitos de homicidio trata de personas, en la modalidad de explotación sexual, lenocinio y los que resulten en agravio de Adriana Sarmiento Enríquez.
15/01/2015	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/138/14 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización detención o aprehensión de los probables responsables de los delitos de homicidio y los que resulten en agravio de Mónica Liliana Delgado Castillo.

FECHA	DEPENDENCIA	LIGA
15/01/2015	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/139/14 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización de Brenda Ivonne Ponce Sáenz, así como para identificación, localización o aprehensión de los probables responsables de los delitos de modalidad de explotación sexual y los que resulten.
15/01/2015	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/140/14 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización Gabriela García Reyna, así como para identificación, localización o aprehensión de los probables responsables de los delitos homicidio y los que resulten.
15/01/2015	Procuraduría General de la República	Acuerdo por el que se da a conocer la lista de municipios y demarcaciones territoriales del distrito federal elegibles para el otorgamiento del subsidio que se refiere el artículo 8 del presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2015, y la formula utilizado para su selección.
15/01/2015	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/131/14 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización de Jazmín Cisneros Yáñez, así como para identificación, localización o aprehensión de los probables responsables de los delitos de privación ilegal de la libertad y los que resulten.
15/01/2015	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/137/14 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización, detención o aprehensión de los probables responsables de los delitos de homicidio trata de personas, en la modalidad de explotación sexual, lenocinio y los que resulten en agravio de Adriana Sarmiento Enríquez

FECHA	DEPENDENCIA	LIGA
15/01/2015	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/138/14 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización, detención o aprehensión de los probables responsables de los delitos de homicidio trata de personas, en la modalidad de homicidio, y los que resulten en agravio de Mónica Delgado Castillo.
15/01/2015	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/139/14 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización, de Brenda Ivonne Ponce Sáenz, así como para la identificación localización detención o aprehensión de los probables responsables de los delitos de trata de personas, en la modalidad de explotación sexual, y lo que resulte.
16/01/2015	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/145/14 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización de diana Angélica Castañeda Fuentes, así como para identificación, localización o aprehensión de los probables responsables de los delitos de privación ilegal de la libertad y los que resulten.
16/01/2015	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/144/14 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización de maría Fernanda Tapanco Uribe, así como para identificación, localización o aprehensión de los probables responsables de los delitos de privación ilegal de la libertad y los que resulten.
16/01/2015	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/143/14 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización de brinda Cecilia Martínez Gutiérrez, así como para identificación, localización o aprehensión de los probables responsables de los delitos de privación ilegal de la libertad y los que resulten.
16/01/2015	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/142/14 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización de angélica mena flores, así como para identificación, localización o aprehensión de los probables responsables de los delitos de privación ilegal de la libertad y los que resulten.

FECHA	DEPENDENCIA	LIGA
19/01/2015	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/155/14 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización de Grisel Paola Venturas, así como para identificación, localización o aprehensión de los probables responsables de los delitos de privación ilegal de la libertad y los que resulten.
19/01/2015	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/154/14 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización de Nancy Iveth Navarro Muñoz, así como para identificación, localización o aprehensión de los probables responsables de los delitos de privación ilegal de la libertad y los que resulten.
19/01/2015	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/153/14 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización de Jessica Ivonne Padilla Cuellar, así como para identificación, localización o aprehensión de los probables responsables de los delitos de privación ilegal de la libertad y los que resulten.
19/01/2015	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/152/14 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización, detención o aprehensión de los probables responsables de los delitos de homicidio trata de personas, en la modalidad de explotación sexual, lenocinio y los que resulten en agravio de Idaly Juache Laguna.
19/01/2015	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/151/14 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización, detención o aprehensión de los probables responsables de los delitos de homicidio trata de personas, en la modalidad de explotación sexual, lenocinio y los que resulten en agravio de Yanira Frayre Jaquez.
19/01/2015	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/156/14 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización de María de la luz Hernández Cardona, así como para identificación, localización o aprehensión de los probables responsables de los delitos de privación ilegal de la

	libertad y los que resulten.
--	------------------------------

FECHA	DEPENDENCIA	LIGA
19/01/2015	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/155/14 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización de Grisela Paola Ventura Rosas, así como para identificación, localización o aprehensión de los probables responsables de los delitos de privación ilegal de la libertad y los que resulten.
19/01/2015	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/154/14 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización de Nancy Iveth Navarro Muñoz, así como para identificación, localización o aprehensión de los probables responsables de los delitos de privación ilegal de la libertad y los que resulten.
19/01/2015	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/153/14 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización de Jessica Ivonne Padilla Cuellar, así como para identificación, localización o aprehensión de los probables responsables de los delitos de privación ilegal de la libertad y los que resulten.
19/01/2015	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/152/14 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización, detención o aprehensión de los probables responsables de los delitos de homicidio trata de personas, en la modalidad de explotación sexual, lenocinio y los que resulten en agravio de Idaly Juache Laguna.
20/01/2015	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/165/14 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización de Daniela Xochitl Elizarrás Rojas, así como para identificación, localización o aprehensión de los probables responsables de los delitos de privación ilegal de la libertad y los que resulten.
20/01/2015	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/164/14 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización de Silvia Stephanie Sánchez Viesca Ortiz, así como para identificación, localización o aprehensión de los probables responsables de los delitos de privación ilegal de la libertad y los que resulten.

FECHA	DEPENDENCIA	LIGA
20/01/2015	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/163/14 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización, detención o aprehensión de los probables responsables de los delitos de homicidio trata de personas, en la modalidad de explotación sexual y los que resulten en agravio de Mónica Janeth Alanís Esperanza.
20/01/2015	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/162/14 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización de Brenda Patricia Luna Arizmendi, así como para identificación, localización o aprehensión de los probables responsables de los delitos de privación ilegal de la libertad y los que resulten.
20/01/2015	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/161/14 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización de Alicia Vidal Varela, así como para identificación, localización o aprehensión de los probables responsables de los delitos de privación ilegal de la libertad y los que resulten.
20/01/2015	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/166/14 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización de Paola Cesar Antonio, así como para identificación, localización o aprehensión de los probables responsables de los delitos de privación ilegal de la libertad y los que resulten.
20/01/2015	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/165/14 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización de Daniela Xóchitl Elizarras Rojas, así como para identificación, localización o aprehensión de los probables responsables de los delitos de privación ilegal de la libertad y los que resulten.
	Procuraduría	Acuerdo específico a/164/14 por el que se ofrece

20/01/2015	General de la República	recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización de Silvia Stephanie Sánchez Viesca Ortiz, así como para identificación, localización o aprehensión de los probables responsables de los delitos de privación ilegal de la libertad y los que resulten.
------------	-------------------------	---

FECHA	DEPENDENCIA	LIGA
20/01/2015	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/163/14 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización, detención o aprehensión de los probables responsables de los delitos de homicidio trata de personas, en la modalidad de explotación sexual, y los que resulten en agravio de Mónica Janeth Alanís Esparza.
20/01/2015	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/162/14 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización de Brenda Patricia Luna Arizmendi, así como para identificación, localización o aprehensión de los probables responsables de los delitos de privación ilegal de la libertad y los que resulten.
13/02/2015	Secretaria de Gobernación	Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para el otorgamiento del subsidio a las entidades federativas para el fortalecimiento de sus instituciones de seguridad pública en materia de mando policial para el ejercicio fiscal 2015.
28/05/2015	Instituto nacional electoral	Acuerdo del consejo general del Instituto Nacional Electoral relativo a la solicitud de registro de la plataforma electoral presentada por el partido humanista para contender en el proceso electoral federal 2014-2015.
14/07/2015	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a /052/15 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcionen información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la

		localización, detención o aprehensión de Joaquín Guzmán Loera y/o Archivaldo Guzmán Loera "alias el chapo".
31/08/2015	Avisos judiciales y generales	Aviso_ref.:418099

FECHA	DEPENDENCIA	LIGA
22/09/2015	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/165/15 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización de Rodrigo González Villegas, Jorge Daniel Casasola López, Jonathan barrios Ferreira, Jonathan estibia Velázquez y Luis Orlando flores García, así como para la identificación, localización o detención o aprehensión de los probables responsables de los delitos de delincuencia organizada secuestro y los que resulten.
22/09/2015	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/081/115 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización de Silvia Stephanie Sánchez Viesca Ortiz, así como para identificación, localización o aprehensión de los probables responsables de los delitos de privación ilegal de la libertad y los que resulten.
22/09/2015	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/080/15 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcionen información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización de Elizabeth cruz García, así como para identificación, localización o aprehensión de los probables responsables de los delitos de privación ilegal de la libertad y los que resulten.
22/09/2015	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/079/15 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización de, Mónica alejandrina Ramírez Alvarado, así como para identificación, localización o aprehensión de los probables responsables de los delitos de privación ilegal de la libertad y los

		que resulten.
22/09/2015	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/078/15 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización de Jonathan flores contreras, así como para identificación, localización o aprehensión de los probables responsables de los delitos de privación ilegal de la libertad y los que resulten.

FECHA	DEPENDENCIA	LIGA
22/09/2015	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/077/15 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización de Juan Ricardo Rodríguez Barajas, Nancy Betancourt Pacheco, Luis Miguel Espinoza Rodríguez y Juan Ramírez Moreno así como para identificación, localización o aprehensión de los probables responsables de los delitos de privación ilegal de la libertad y los que resulten.
23/09/2015	Avisos judiciales y generales	Aviso_ref.:000001
05/10/2015	Secretaría de Gobernación	Acuerdo del Consejo Nacional de Seguridad Pública, aprobados en su trigésima octava sesión ordinaria, celebrada el 21 de agosto de 2015.
06/10/2015	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/186/15 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización de Felipe Flores Velázquez, José Ángel Casar Rubias Salgado, alias pajarraco, como probables responsables de los delitos de delincuencia organizada y los que resulten, en agravio de 43 estudiantes de la normal de Ayotzinapa, Guerrero
12/10/2015	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/089/15 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización de Rosendo Radilla Pacheco, así como para identificación, localización o aprehensión de los probables responsables de los delitos de privación ilegal de la libertad y los que resulten.
	Procuraduría	Acuerdo específico a/095/15 por el que se ofrece

21/10/2015	General de la República	recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización de Janik Rodríguez Martínez y Ma. Del Carmen Martínez Aguilera, así como para identificación, localización o aprehensión de los probables responsables de los delitos de secuestro y los que resulten.
------------	-------------------------	---

FECHA	DEPENDENCIA	LIGA
21/10/2015	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/098/15 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización de Edilberto Florentino García, así como para identificación, localización o aprehensión de los probables responsables de los delitos de secuestro y los que resulten.
21/10/2015	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/097/15 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización de Edder Axel de Anda Mojica , así como para identificación, localización o aprehensión de los probables responsables de los delitos de secuestro y los que resulten.
21/10/2015	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/096/15 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización de Ivette Melissa flores Román, así como para identificación, localización o aprehensión de los probables responsables de los delitos de secuestro y los que resulten.
22/10/2015	Avisos judiciales y generales	Aviso_ref.: 420832
25/11/2015	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/103/15 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización de Cecilia Navarro Sánchez, así como para identificación, localización o aprehensión de los probables responsables de los delitos de

		privación ilegal de la libertad y los que resulten.
03/12/2015	Avisos judiciales y generales	Aviso_ref.: 000001
28/12/2015	Secretaria de Gobernación	Criterios de distribución, formulas y variables para la asignación de los recursos del fondo de aportaciones para la seguridad pública de los estados y del distrito federal del ejercicio fiscal 2016 y el resultado de su aplicación.

FECHA	DEPENDENCIA	LIGA
29/12/2015	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/123/15 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización, detención o reaprehensión de Julio Cesar Mondragón Mendoza alias "cesar" o "tierra caliente", Juan Carlos Castro Galeana alias "el grande" y Alfredo Rosas Elicea "el socio", como probables responsables de los delitos de homicidio agravado, lesiones calificadas, portación de granadas y los que resulten.
29/12/2015	Procuraduría General de la República	Acuerdo específico a/124/15 por el que se ofrece recompensa a quien o quienes proporcione información veraz y útil, que coadyuve eficaz, eficiente, efectiva y oportunamente para la localización, detención o reaprehensión de Roberto Quiroga Flores Valdez, así como para identificación, localización o aprehensión de los probables responsables de los delitos de delincuencia organizada secuestro y los que resulten.
20/01/2016	Secretaria de Gobernación. SESNSP	Lineamientos para el otorgamiento del subsidio a los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en su caso a las entidades federativas que ejerzan de manera directa o coordinada la función de seguridad pública (FOSEG) para el ejercicio fiscal 2016.

Anexo 2.1. Tratados internacionales vigentes en México²⁴³

Delincuencia Organizada

1. Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea para la Cooperación en Materia de Control de los Precursores y Sustancias Químicas utilizados con Frecuencia en la Fabricación Ilícita de Estupefacientes o Sustancias Sicotrópicas;
2. Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados (CIFTA);
3. Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo);
 - a) Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Protocolo de Palermo);
 - b) Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Protocolo de Palermo);
 - c) Protocolo contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes y Municiones que Complementa la

²⁴³ Tratados internacionales firmados por México, relacionados con violencia, delincuencia y los delitos de alto impacto Fuente: Secretaría de Relaciones Exteriores

Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Protocolo de Palermo).

Derecho de los Conflictos Armados

1. Reglamento Concerniente a las Leyes y Usos de la Guerra Terrestre,
2. Convención para la Adaptación de los Principios de la Convención de Ginebra, del 22 de agosto de 1864, a la Guerra Marítima;
3. Declaración Relativa a la Prohibición de Arrojar proyectiles y explosivos desde los globos o por otros medios análogos nuevos;
4. Declaración Relativa al Empleo de Balas que se dilaten o se aplasten fácilmente en el cuerpo humano;
5. Declaración Relativa al Uso de proyectiles que tengan por único fin esparcir gases asfixiantes o deletéreos;
6. Convención y Acta Final sobre Exención de los derechos e impuestos que se cobran en los puertos a los barcos de ambulancia que, en caso de guerra, se organicen bajo el pabellón de la Cruz Roja;
7. Convención Relativa al rompimiento de hostilidades;
8. Convención Concerniente a las Leyes y Usos de la Guerra Terrestre y Reglamento Anexo;
9. Convención Concerniente al régimen que debe observarse con los buques mercantes enemigos al comenzar las hostilidades;
10. Convención Relativa a la transformación de navíos de comercio en buques de guerra;
11. Convención Relativa a la colocación de minas submarinas automáticas de contacto;
12. Convención Relativa a ciertas restricciones en el ejercicio del derecho de captura en la guerra marítima;
13. Convención Concerniente al bombardeo por fuerzas navales en tiempo de guerra;
14. Protocolo Relativo a la prohibición del uso en la guerra de gases asfixiantes, tóxicos o similares o de medios bacteriológicos;

15. Acta que establece ciertas Reglas Relativas a la Acción de los Submarinos en Tiempo de Guerra con Respecto a los Buques Mercantes;
16. Convenio de Ginebra para Mejorar la Suerte de los Heridos y Enfermos de las Fuerzas Armadas en Campaña;
17. Convenio de Ginebra Relativo a la Protección de Personas Civiles en Tiempo de Guerra;
18. Convenio de Ginebra para mejorar la suerte de los heridos, enfermos y de los náufragos de las fuerzas armadas en el mar;
19. Convenio de Ginebra relativo al Trato de los Prisioneros de Guerra;
20. Convención para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado;
21. Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad;
22. Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (protocolo I);
23. Segundo Protocolo de la Convención de La Haya de 1954 sobre la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado;
24. Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 Relativo a la Aprobación de un Signo Distintivo Adicional (protocolo III).

Derecho Penal Internacional

1. Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio;
2. Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad;
3. Convención Interamericana contra la Corrupción;
4. Convención para combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales;
5. Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional;
6. Acuerdo sobre Privilegios e Inmunidades de la Corte Penal Internacional;
7. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Derechos Humanos sobre Asilo y Migración

1. Convención sobre Asilo Territorial;
2. Convención sobre Asilo;
3. Convención sobre Asilo Político;
4. Convención sobre el Estatuto de los Refugiados;
5. Convención sobre Asilo Diplomático;
6. Convención sobre el Estatuto de los Apátridas;
7. Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados;
8. Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

Sobre Esclavitud y Trata de Personas

1. Convención Relativa a la Esclavitud;
2. Protocolo que enmienda la Convención sobre la Esclavitud del 25 de septiembre de 1926;
3. Convención Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres y Menores;
4. Convención Internacional Relativa a la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad;
5. Protocolo que Enmienda la Convención para la Supresión del Tráfico de Mujeres y Niños, concluida en Ginebra el 30 de septiembre de 1921 y la Convención para la Supresión del Tráfico de Mujeres Mayores de Edad, concluida en Ginebra el 11 de octubre de 1933;
6. Convenio Internacional para la Supresión del Tráfico de Trata de Blancas, firmado en París el 18 de mayo de 1910, enmendado por el Protocolo firmado en *Lake Success*, Nueva York, el 4 de mayo de 1949;
7. Acuerdo Internacional para la Supresión del Tráfico de Trata de Blancas, firmado en París el 18 de mayo de 1904, enmendado por el Protocolo firmado en *Lake Success*, Nueva York, el 4 de mayo de 1949

- a. Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena y Protocolo Final;
 - b. Convención Suplementaria la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud, 1956;
8. Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño Relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los Niños en la Pornografía.

Sobre Derechos, Discriminación y Violencia contra la Mujer

1. Convención sobre Nacionalidad de la Mujer;
2. Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada;
3. Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer;
4. Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer;
5. Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer;
6. Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer;
7. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belem do Para”;
8. Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer.

Otros derechos

1. Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial;
2. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
3. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;
4. Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos del 16 de diciembre de 1966;

5. Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”;
6. Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid;
7. Convención Internacional contra el Apartheid en los Deportes;
8. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”;
9. Convención sobre los Derechos del Niño;
10. Enmienda al párrafo 2 del artículo 43 de la Convención sobre los Derechos del Niño;
11. Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad;
12. Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño Relativo a la Participación de Niños en Conflictos Armados;
13. Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad;
14. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Contra la Pena de Muerte

1. Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos destinado a Abolir la Pena de Muerte;
2. Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte.

Contra la Tortura

1. Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes;
2. Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura;
3. Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes Protocolo de Estambul.

Contra las Desapariciones Forzadas

1. Convención Interamericana Desaparición Forzada de Personas;
2. Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.

Desarme

1. Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe (Tratado de Tlatelolco) y Protocolos Adicionales I y II;
2. Tratado por el que se prohíben los ensayos con armas nucleares en la atmósfera, el espacio ultraterrestre y debajo del agua
3. Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares
4. Tratado sobre Prohibición de Emplazar Armas Nucleares y otras Armas de Destrucción en Masa en los Fondos Marinos y Oceánicos y su Subsuelo
5. Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción y el almacenamiento de Armas Bacteriológicas (biológicas) y Tóxicas y sobre su Destrucción;
6. Convención sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Ciertas Armas Convencionales que puedan considerarse Excesivamente Nocivas o de Efectos Indiscriminados;
7. Resolución 267 (e-v) modificación al Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina (Tratado de Tlatelolco)
8. Resolución 268 (XII) modificación al Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe (Tratado de Tlatelolco)

9. Resolución 290 (VII) Enmiendas al Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina (Tratado de Tlatelolco)
10. Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción, el almacenamiento y el empleo de armas químicas y sobre su destrucción
11. Protocolo adicional a la convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados (protocolo IV) "Protocolo sobre Armas Láser Cegadoras";
12. Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y sobre su Destrucción (Convención de Ottawa);
13. Convención Interamericana sobre Transparencia en la Adquisición de Armas Convencionales;
14. Enmienda al artículo I de la Convención sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de ciertas Armas Convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados;
15. Convención sobre Municiones en Racimo;
16. Tratado sobre el Comercio de Armas.

Narcóticos, Drogas y Sustancias Sicotrópicas

1. Convención Internacional del Opio;
2. Convención para Limitar la Fabricación y Reglamentar la distribución de Drogas Estupefacientes y Protocolo de Firma;
3. Convención para la Supresión del Tráfico Ilícito de Estupefacientes Nocivos y Protocolo de Firma;
4. Protocolo que Enmienda los Acuerdos, Convenciones y Protocolos sobre Estupefacientes, concertados en La Haya el 23 de enero de 1912, en Ginebra el 11 de febrero de 1925 y el 19 de febrero de 1925, y el 13 de julio de 1931, en Bangkok el 27 de noviembre de 1931 y en Ginebra el 26 de junio de 1936

5. Protocolo que somete a imposición Internacional a ciertas drogas no comprendidas en el convenio del 13 de julio de 1931, para limitar la fabricación y Reglamentar la Distribución de Estupefacientes, modificado por el protocolo firmado en *Lake Success*, el 11 de diciembre de 1946;
6. Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes;
7. Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas;
8. Protocolo de modificación de la Convención Única de 1961 sobre estupefacientes;
9. Convención única de 1961 Estupefacientes tal como fue enmendada por el protocolo del 25 de marzo de 1972, concerniente a la convención única de 1961 sobre estupefacientes.
10. Convención de las naciones unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas.

Terrorismo

1. Convenio sobre las Infracciones y Ciertos otros Actos cometidos a bordo de Aeronaves;
2. Convenio para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves;
3. Convención para Prevenir y Sancionar los Actos de Terrorismo configurados en Delitos contra las Personas y la Extorsión Conexa cuando estos tengan Trascendencia Internacional;
4. Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil;
5. Convención sobre la Prevención y el Castigo de Delitos contra Personas Internacionalmente Protegidas, inclusive los Agentes Diplomáticos;
6. Convención Internacional contra la Toma de Rehenes;
7. Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos de Violencia en los Aeropuertos que presten Servicio a la Aviación Civil Internacional, complementario del Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la seguridad de la Aviación Civil, hecho en Montreal, el 23 de septiembre de 1971;

8. Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima;
9. Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de las Plataformas Fijas Emplazadas en la Plataforma Continental;
10. Convenio sobre la Marcación de Explosivos Plásticos para los Fines de Detección;
11. Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas cometidos con Bombas;
12. Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo;
13. Convención Interamericana contra el Terrorismo;
14. Convención Internacional para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear.

Anexo 2.2 Actividades a realizar dentro de los programas del SESNSP

Desglose de las actividades relacionadas con los programas con prioridad nacional. V. anexo 1.4.

1. **Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal**
 - a. Capacitación en materia de Justicia Penal y Competencias Policiales Básicas.
 - I. Policía Preventivo Primer Respondiente (estatal y municipal)
 - II. Policía de Investigación Criminal
 - III. Policía Procesal
 - b. Implementación y desarrollo del sistema de justicia penal y sistemas complementarios

2. **Desarrollo de las Ciencias Forenses**
 - a. Diagnóstico Técnico de Infraestructura y Operatividad de los SEMEFOS
 - b. Diagnóstico de Infraestructura de los Servicios Periciales
 - c. Especialidades periciales
 - i. Análisis de Voz. Ingeniería Mecánica y Eléctrica.

- ii. Antropología Forense. Incendios y Explosiones.
- iii. Audio y Video. Lofoscopía y Sistema AFIS.
- iv. Balística Forense. Medicina Forense.
- v. Contabilidad. Odontología Forense.
- vi. Criminalística de Campo. Psicología.
- vii. Delitos Ambientales. Psiquiatría.
- viii. Documentos Cuestionados. Química Forense.
- ix. Entomología Forense. Retrato Hablado.
- x. Fotografía Forense. Sala de Necropsias.
- xi. Genética Forense. Toxicología.
- xii. Histopatología Forense. Traducción.
- xiii. Informática y Telecomunicaciones. Tránsito Terrestre. xiv. Ingeniería y Arquitectura. Valuación.

3. **Especialización de las Instancias Responsables de la Búsqueda de Personas**

- a. Fortalecer los centros estatales de atención ciudadana
- b. Crear o fortalecer la unidad especializada
- c. Capacitación
- d. Bases de datos e interconexiones
- e. Desarrollo de las ciencias forenses
 - 1. Fortalecimiento de servicios forenses.
 - 2. Fortalecimiento de servicios periciales y forenses para la identificación de personas. • Inclusión de los servicios forenses

4. **Fortalecimiento del Sistema Penitenciario y Ejecución de Medidas para Adolescentes**

- a. Estandarizar la operación: Homologar la administración y operación de las instalaciones penitenciarias del país.

- b. **Certificación:** Bajo estándares internacionales de todos los centros penitenciarios en las entidades federativas.
 - c. **Creación de una unidad de estadística:** seguimiento a planes y compromisos de acción generados por mes, ligado a KPI's de desempeño.
 - d. **Adicciones:** Implementar un Centro de Tratamiento contra las adicciones en el Centro Penitenciario estatal de mayor población, que apoye el proceso de reinserción social del interno adicto en reclusión.
 - e. **Modelo Penitenciario:** Cambiar el modelo penitenciario de contención a un modelo de reinserción social en 3 fases de seguimiento de cada interno.
 - f. **Sistema de Adolescentes en Conflicto con la Ley:** Creación, desarrollo e implementación de un sistema de adolescentes en conflicto con la ley.
5. **Fortalecimiento de las Unidades Especializadas de Combate al Secuestro.**
- a. Fortalecimiento de capacidades para la prevención y combate a delitos de alto impacto.
6. **Temas del Centro Nacional de Información:**
- a. Tecnologías, Infraestructura y Equipamiento de Apoyo a la Operación Policial
 - b. Red Nacional de Radiocomunicación
 - c. Sistema de video vigilancia
 - d. Sistema Nacional de Información para la Seguridad Pública
 - 1. Sistemas de información
 - a. Implementar el formato del Informe Policial Homologado correspondiente a las necesidades del Nuevo Sistema de Justicia Penal.

- b. Capacitar al personal encargado del registro y suministro de la información
- c. Implementar metodología y estándares de los nuevos criterios de evaluación de las bases de datos
- d. Sistema Estatal de Información
- e. Adopción del modelo de Unidad de Análisis de Información UIAs
 - i. Implementar metodología actualizada para el reporte de la incidencia delictiva.
 - ii. Mecanismos de evaluación y verificación de la calidad de las bases de datos del SNSP.
 - iii. Capacitar al personal
 - iv. Fortalecer las áreas de análisis y estadística
 - v. Promover la instrumentación del modelo de UIAs
 - vi. Garantizar operatividad y mantenimiento de equipos
 - vii. Apoyar al mantenimiento de la infraestructura auxiliar
 - viii. Garantizar la conectividad de las bases de datos criminalísticas y de personal a través de la Red Nacional de telecomunicaciones.

- e. Sistema Nacional de Atención de Llamadas de Emergencia y Denuncias Ciudadana
 - 1. Adquisición y/o adecuación de equipos
 - 2. Capacitación de operadores telefónicos

7. Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana

- a. Campañas para prevenir los diferentes tipos de violencia y fenómenos delictivos

- b. Cursos, Coloquios y foros en materia de prevención social de la violencia y derechos humanos
 - c. Estudios e investigaciones sobre las causas estructurales de la violencia
 - d. Encuestas de percepción de seguridad
 - e. Proyectos
 - 1. Violencia escolar
 - 2. Jóvenes en riesgo
 - 3. Mediación comunitaria
 - 4. Movilidad segura
 - 5. Cultura de la legalidad
8. **Desarrollo, Profesionalización y Certificación Policial**
- a. Evaluación
 - b. Capacitación y desarrollo de competencias²⁴⁴

Anexo 2.3. Anexos del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Ilustración 19. Acciones para la prevención del delito, combate a las adicciones, rescate de espacios públicos y promoción de proyectos productivos. 2014 a 2016. Pesos. Anexo 18 (2014) y 19 (2015-2016)

²⁴⁴ Como ya se mencionó, Esta tabla de actividades se elaboró a partir de la información disponible en la página Web del SESNSP denominada “material de apoyo para entidades y municipios concertación fasp y fortaseg 2016” <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/editorial/concertaciones2016.php>

RAMO	DENOMINACION	2014	2015	2016	Total general
Gobernación	Operativos para la prevención y disuasión del delito	20,684,202,680	20,378,753,962	25,065,882,426	66,128,839,068
	Subsidio en materia de seguridad pública	4,733,026,525	4,893,949,427	5,952,697,849	15,579,673,801
	Programa Nacional de Prevención del delito	2,595,000,000	2,683,230,000	2,015,311,756	7,293,541,756
	Desarrollo de instrumentos para la prevención del delito	1,566,573,939			1,566,573,939
	Otorgamiento de subsidios para la implementación de reforma al sistema de justicia penal	976,443,840	1,009,642,931	713,145,294	2,699,232,065
	Coordinación con las instancias que integran el Sistema Nacional de Seguridad Pública	630,816,400	649,012,262	386,604,294	1,666,432,911
	Fomento de la cultura de la participación ciudadana en la prevención del delito	341,112,322	241,898,629	210,412,182	793,423,133
	Promover la atención y prevención de la violencia contra las mujeres	191,423,983	197,915,879	204,370,290	593,710,152
	Realizar, promover y coordinar la generación, producción y distribución de materiales audiovisuales	160,485,559			160,485,559
	Promover la protección de los Derechos Humanos y Prevenir la Discriminación	141,873,365	147,913,449	143,815,588	433,602,402
	Mecanismos de protección a periodistas y defensoras y defensores de derechos humanos	134,400,000	138,963,571		273,363,571

	DENOMINACIÓN	2014	2015	2016	TOTAL GENERAL
	Actividades para contribuir al desarrollo político y cívico social del país	45,080,659	65,685,760		110,766,419
	Divulgación de las acciones en materia de derechos humanos	34,432,499			34,432,499
	Promover la prevención, protección y atención en materia de trata de personas	10,431,671	10,750,000		21,18,671
	Actividades de apoyo administrativo	3,817,299	1,629,089	9,099,244	14,545,632
	Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno	1,403,758	1,403,758	1,170,418	3,977,934
	Servicios de protección, custodia, vigilancia y seguridad de personas bienes e instalaciones		1,605,052,424	1,584,041,895	3,189,094,319
	Gendarmería Nacional		5,091,970,499		5,091,970,499
	Defensa de los derechos Humanos		56,054,989		56,054,989
	Programa de Derechos Humanos			232,475,457	232,475,457
	Conducción de la política interior			50,745,255	50,745,255
Total		32,250,524,499	37,173,826,629	36,569,771,903	105,994,123,031

RAMO	DENOMINACION	2014	2015	2016	Total general
HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	Atención Integral a Víctimas Ofendidos de Delitos de Alto Impacto	186,884,616			186,884,616
	Detección y prevención de ilícitos financieros relacionados con el terrorismo y el lavado de dinero	94,371,822	215,962,817	202,938,135	513,272,774
	Atención integral a Familiares de Personas Desaparecidas o No Localizadas	46,823,274			46,823,274
	Atención a Víctimas		186,884,616		186,884,616
TOTAL		328,079,712	402,847,433	202,938,135	933,865,280

RAMO	DENOMINACION	2014	2015	2016	Total general
DEFENSA NACIONAL	Programas de Seguridad Pública de la Secretaría	2,811,277,288	2,690,444,146	2,832,709,275	8,334,430,809
	Sistema Educativo militar	1,408,144,859	1,64,610,757	1,697,706,014	4,770,461,630
	Programa de Igualdad entre mujeres y hombres SDN	104,000,000	108,000,000	108,000,000	320,000,000
	Derechos humanos	41,021,816	43,329,753	62,910,672	147,262,241
TOTAL		4,364,444,063	4,506,384,656	4,701,325,961	13,572,154,680

RAMO	DENOMINACION	2014	2015	2016	Total general
COMUNICACIONES Y TRANSPORTE	Programa de Empleo Temporal (PET)	1,799,500,000	1,860,683,006	1,918,359,995	5,578,543,001
TOTAL		1,799,500.00	1,860,683,006	1,918,359,995	5,578,543,001

RAMO	DENOMINACION	2014	2015	2016	Total general
ECONOMIA	Fondo Nacional Emprendedor	400,000,000	250,000,000	250,000,000	900,000,000
	Programa de Fomento a la Economía Social (FONAES)	315,546,000	767,650,054		1,083,196,054
	Programa nacional de financiamiento al microempresario y a la mujer rural	67,320,000	68,265,000	53,707,819	189,292,819
	Competitividad en Logística y Centrales de Abasto	40,000,000			40,000,000
TOTAL		822,866,000	1,085,915,054	303,707,819	2,212,488,873

RAMO	DENOMINACION	2014	2015	2016	Total general
EDUCACIÓN	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	28,275,868,044			
	Programa Nacional de Becas	13,587,653,297	15,199,130,682	14,151,849,521	28,275,868,044
	Escuelas de Tiempo completo	12,000,381,528	14,000,381,529	11,061,365,390	37,062,128,447
	Impulso al desarrollo de la cultura	5.881.351.223	8,052,914,216		13,934,265,439
	Programa de Expansión en la Oferta Educativa en Educación Media Superior y Superior	5.462.705.207	6,157,872,534		11,620,577,741
	Formación Científica para el trabajo	2.648.446.919	2,606,036,444	2,718,071,020	7,972,554,383
	Programa de Inclusión Digital	2.510,135,065	2,510,135,065	1,641,965,792	6,662,235,922
	Deporte	2,112,542,506	1,365,862,061		3,478,404,567
	Programa Escuelas de Calidad	1,515,911,529	1,469,822,691		2,985,734,220
	Producción y Transmisión de materiales educativos y culturales	1,265,428,207	1,227,285,393	1,116,858,659	3,609,572,259
	Instituciones Estatales de Cultura	1,025,960,032	1,060,842,688		2,086,802,720
	Atención al deporte	736,845,170	845,244,146	757,805,763	2,339,895,079
	Cultura Física	735,511,503	736,418,894		1,471,930,397
	Programa de Apoyo a la Infraestructura Cultural de los Estados (PAICE)	600,000,000	600,400,000		1,200,400,000
	Programa de escuela segura	340,000,000	338,662,944		678,662,944
	Producción y distribución de libros materiales educativos, culturales y comerciales	283,096,047	285,148,372	225,451,080	793,695,499

	DENOMINACIÓN	2014	2015	2016	TOTAL GENERAL
	Diseño, construcción, certificación y evaluación de la infraestructura física educativa	230,738,943	214,122,133		444,861,076
	Fortalecimiento a la educación y la cultura indígena	101,634,922	104,931,774		206,827,,315
	Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias (PACMYC)	48,587,667	55,239,648		103,827,315
	Programa de infraestructura física educativa			201,870,594	201,870,594
	Programa Nacional de Convivencia Escolar			350,000,000	350,000,000
	Programa de la Reforma Educativa			7,607,774,802	7,607,774,802
	PROSPERA Programa Inclusión Social		28,275,872,750	29,152,424,805	57,428,297,555
	Desarrollo Cultural			9,015,937,561	9,015,937,561
	Programa de apoyos a la cultura			1,978,150,977	1,978,150,977
	Programa de Cultura Física y Deporte			2,067,845,923	2,067,845,923
	Expansión de la Educación Media Superior y Superior			6,373,398,072	6,373,398,072
	Educación y Cultura Indígena			87,839,378	87,839,378
TOTAL		79,362,797,808	85,106,323,964,	88,508,609,337	252,977,731,109

RAMO	DENOMINACION	2014	2015	2016	Total general
SALUD	Prevención y atención contra las adicciones	1,358,805,372	1,379,323,059	1,405,026,988	4,143,155,419
	Programa comunidades Saludables	11,345,211	11,345,210		22,690,421
	Promoción de la salud, prevención y control de enfermedades crónico degenerativas y transmisibles y lesiones	2,958,519	13,205,808		16,164,327
	Atención de la Salud Reproductiva y la igualdad de Género en Salud	950,000	950,000		1,900,000
	Salud materna, sexual y reproductiva			1,056,391	1,056,391
	Prevención y control de enfermedades			21,378,732	21,378,732
	Prevención y Control de sobrepeso, obesidad y Diabetes			1,903,982	1,903,982
Total		1,374,059,102	1,404,824,077	1,429,366,093	4,208,249,272

RAMO	DENOMINACION	2014	2015	2016	Total general
MARINA	Administración y fomento de la Educación Naval	1,491,388,829			1,491,388,829
	Desarrollo y dirección de la política y estrategia naval	780,633,994			780,633,994
	Desarrollo de las comunicaciones navales e informática	142,469,844			142,469,844
	Emplear el Poder Naval de la Federación para salvaguardar la soberanía y seguridad Nacionales		3,596,597,795	4,084,836,234	7,681,434,029
Total		2,414,492,667	3,596,597,795	4,084,836,234	10,095,926,696

RAMO	DENOMINACION	2014	2015	2016	Total general
TRABAJO PREVISIÓN SOCIAL	Ejecución a nivel nacional de los programas y acciones de la Política Laboral	1,000,000	1,000,000		2,000,000
	Instrumentación de la política Laboral	656,530	700,000	1,700,000	3,056,530
	Fomento de la equidad de género y la no discriminación en el mercado laboral	116,835	125,000		241,835
	Capacitación a trabajadores	24,848	25,000		49,848
	Capacitación para Incrementar la Productividad			25,000	25,000
	Ejecución de los programas y acciones de la Política Laboral			125,000	125,000
	Total		1,798,213	1,850,000	1,850,000

RAMO	DENOMINACION	2014	2015	2016	Total general
13 DESARROLLO AGRARIO TERRITORIAL URBANO	Rescate de espacios públicos	1,035,000,000	1,070,131,513		2,105,131,513
	Programa Hábitat	765,697,922	791,954,436		1,557,652,358
	Programa de Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora	114,182,595			114,182,595
	Fondo para el apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA)	70,000,000			70,000,000
	Programa de vivienda digna	64,393,834	66,578,735		130,972,569
	Fomento al Desarrollo Agrario	22,430,000	22,430,000		44,860,000
	Programa de Apoyo a jóvenes para la Productividad de Futuras Empresas Rurales	10,000,000			10,000,000
	Programa de Reordenamiento y Rescate de Unidades Habitacionales		99,467,308		99,467,308
	Programa de apoyo a la vivienda			879,230,323	879,230,323
	Programa de Apoyo a Jóvenes Emprendedores Agrarios		11,590,000		11,590,000
	Programa de Fomento a la Urbanización Rural		25,539,800		25,539,800
	Programa de Infraestructura			3,419,652,281	3,419,652,281
Total		2,081,704,351	2,087,691,792	4,298,882,604	8,468,278,747

RAMO	DENOMINACION	2014	2015	2016	Total general
14 PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA	Promoción del Desarrollo Humano y Planeación Institucional	1,773,052,581	1,672,502,138	1,698,162,640	5,143,717,359
	Promoción del respeto a los derechos humanos y atención a víctimas del delito	157,609,374	240,644,703	214,984,201	613,238,278
TOTAL		1,930,661,955	1,913,146,841	1,913,146,841	5,756,955,637

RAMO	DENOMINACION	2014	2015	2016	Total general
15 DESARROLLO SOCIAL	Programa de Empleo Temporal (PET)	1,250,629,574	1,280,030,309	1,319,711,249	3,850,371,132
	Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias	1,142,771,293	974,770,550		2,117,541,843
	Programa de estancias infantiles para apoyo a madres trabajadoras	619,344,515	622,519,553	627,254,788	1,869,118,856
	Generación y articulación de políticas públicas integrales de juventud	243,974,392	245,578,735		489,553,127
	Programa del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)	192,290,440	197,277,488	145,930,705	535,498,633
	Seguro de Vida para Jefes de Familia	182,732,188	186,605,351	253,551,237	622,888,776
	Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, Para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia Contra las Mujeres	167,645,003	171,684,254	203,089,673	542,418,960
	Programa 3x1 para Migrantes	123,754,789	157,760,527	197,048,329	478,563,645
	Programa de Opciones Productivas	112,203,550	123,458,669		235,662,219
	Programa de Coinversión Social	83,282,846	84,292,447	95,201,918	262,777,211
	Subsidio a programa para jóvenes	68,023,500	68,023,500	70,132,229	206,179,229
	Actividades de apoyo administrativo	27,786,079	27,316,938	21,634,519	76,737,536
	Cuotas, Apoyos y Aportaciones a Organismos Int.	3,198,157	3,198,157		6,396,314

	DENOMINACIÓN	2014	2015	2016	TOTAL GENERAL
	Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno	2,063,284	2,428,283	2,168,030	6,659,597
	Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia contra las Mujeres				
	Articulación de políticas públicas integrales de juventud			256,070,013	256,070,013
	Programa de fomento a la Economía Social (FONAES)			791,447,205	791,447,205
Total		4,219,699,640	4,144,944,761	3,983,239,895	12,347,884,296

RAMO	DENOMINACION	2014	2015	2016	Total general
16 ENTIDADES NO SECTORIZADAS	Atención a Víctimas			186,884,616	186,884,616
TOTAL 47 Entidades no Sectorizadas				186,884,616	186,884,616

TOTAL GENERAL		130,950,628,010	143,285,036	148,102,919,433	422,838,583,451
----------------------	--	------------------------	--------------------	------------------------	------------------------

Anexo 2.4. Plan Nacional de Seguridad Pública. Objetivo 2.1. Reducir la violencia de los delitos de mayor impacto en la población.

Objetivo 2. Reducir la incidencia de los delitos con mayor impacto en la población.

En los últimos años la sociedad mexicana ha sufrido el flagelo de la delincuencia, por lo que una de sus aspiraciones es vivir sin el temor de ser víctima de algún delito. Por ello un objetivo prioritario es reducir la violencia y recuperar la paz y la tranquilidad de todos los mexicanos.

El incremento en la actividad delincencial con impacto directo en la sociedad es visible. No obstante, la violencia que se ha presentado en el país en los últimos años no está generalizada y se encuentra ubicada en determinadas zonas. De ahí la relevancia del componente de regionalización en la estrategia.

Para reducir los delitos que más impactan a la sociedad, las acciones de las instituciones de seguridad se orientarán a recuperar la paz y armonía en territorios con alta incidencia delictiva o presencia de grupos delictivos, y no únicamente en la atención al narcotráfico. Se dará prioridad a la desarticulación de los grupos delictivos cuya acción conlleva altos niveles de violencia e impacto en la población, vinculados a cadenas de la economía del delito y dedicados a la comisión de delitos que más impactan a la sociedad.

Además de continuar con las detenciones de los líderes de organizaciones delictivas, los esfuerzos se enfocarán a debilitar las estructuras financieras de la delincuencia organizada, así como sus estructuras logísticas y operativas.

Todo lo anterior se llevará a cabo enfatizando el uso de la inteligencia por encima de la fuerza y con respeto absoluto a los derechos humanos.

De esta manera, con base en el trabajo coordinado y corresponsable entre autoridades del Gobierno de la República y de los gobiernos de las entidades federativas, se habrá de atender prioritariamente los delitos de mayor impacto a la sociedad: homicidio doloso, secuestro y extorsión.

Estrategia 2.1 Dar prioridad a la disminución de delitos de alto impacto por su grado de violencia.

Líneas de Acción:

- 1.1.1 Atender en forma prioritaria los delitos de alto impacto: homicidio doloso, secuestro, extorsión, trata de personas y robo con violencia.
- 1.1.2 Aplicar inteligencia estratégica, táctica y operativa en la atención de los delitos de alto impacto
- 1.1.3 Impulsar protocolos homologados de recolección de información, atención y actuación para prevenir investigar “homicidios de Oído” y “Feminicidios”
- 2.1.4 Fortalecer las capacidades humanas, operativas y tecnológicas de las unidades especializadas contra el secuestro.
- 2.1.5 Implementar mecanismos de recopilación de información, atención y actuación para prevenir y sancionar la extorsión en todas sus modalidades.
- 2.1.6 Promover y difundir el uso de líneas de atención ciudadana para dar respuesta inmediata a delitos de alto impacto social.
- 2.1.7 Garantizar la efectiva prevención, investigación y sanción de hechos violentos hacia grupos en situación de vulnerabilidad.
- 2.1.8 Llevar a cabo operativos coordinados contra la trata de personas.
- 2.1.9 Desarrollar e impulsar en los tres órdenes de gobierno protocolos de actuación y búsqueda de personas no localizadas y desaparecidas.
- 2.1.10 Implementar mecanismos para prevenir e investigar los delitos en contra de periodistas y defensores de derechos humanos.

Estrategia 2.2 Focalizar acciones de las instituciones de seguridad pública a la desarticulación de grupos delictivos con altos niveles de violencia.

Líneas de Acción:

- 2.2.1 Identificar las organizaciones delictivas, sus integrantes, ámbitos de acción y territorios, para acotar su actuación y capacidad de violencia.
- 2.2.2 Definir esquemas de colaboración e implementar operativos conjuntos para desarticular grupos delictivos que actúan con alto nivel de violencia.
- 2.2.3 Aprovechar los registros y bases de datos nacionales de seguridad pública y la infraestructura tecnológica para generar inteligencia contra organizaciones delictivas.
- 2.2.4 Dirigir despliegues coordinados de fuerzas de seguridad, conforme su capacidad de respuesta y características de organizaciones delictivas en cada "Región".
- 2.2.5 Fortalecer los mecanismos para prevenir la posesión y portación de armas prohibidas o para uso exclusivo de las fuerzas armadas.
- 2.2.6 Promover la homologación de protocolos operativos y de investigación de las unidades especializadas contra el secuestro del país.

Estrategia 2.3 Fortalecer la presencia de las instituciones de seguridad pública en los municipios, zonas metropolitanas y carreteras con mayores índices delictivos.

Líneas de Acción:

- 2.3.1 Implementar operativos coordinados para restablecer el orden y la paz en zonas de riesgo por presencia de la delincuencia organizada.
- 2.3.2 Implementar operativos coordinados con autoridades locales para garantizar la seguridad en ciudades, zonas metropolitanas y municipios con mayor índice delictivo.
- 2.3.3 Mejorar la vigilancia en carreteras y puntos específicos para prevenir la comisión de delitos de alto impacto.

- 2.3.4 Promover coordinadamente esquemas de vigilancia por sectores o cuadrantes, considerando la incidencia delictiva por zona.
- 2.3.5 Fortalecer la presencia institucional del Estado a través de la División de Gendarmería de la PF.
- 2.3.6 Promover la supervisión civil y de organismos de derechos humanos en los operativos coordinados.
- 2.3.7 Fortalecer la presencia de las instituciones policiales por medio de operativos para la prevención de accidentes en carreteras.
- 2.3.8 Establecer un sistema de respuesta aire-tierra con equipos de reacción en las regiones que así lo requieran.
- 2.3.9 Promover el incremento del número de elementos policiales atendiendo factores criminológicos y necesidades específicas por zona.

Estrategia 2.4 Desarticular las estructuras logísticas y operativas de la delincuencia organizada.

Líneas de Acción:

- 2.4.1 Fortalecer mecanismos coordinados para prevenir delitos contra la salud, en su modalidad de producción, tráfico, transporte y comercio de drogas ilícitas.
- 2.4.2 Continuar con los esfuerzos para detener a los líderes de las organizaciones delictivas y miembros clave de la delincuencia organizada.
- 2.4.3 Desarticular los mecanismos de suministro a la delincuencia organizada de armas, operaciones con recursos de procedencia ilícita y personal especializado.
- 2.4.4 Fortalecer la inteligencia para ubicar los principales accesos al país de drogas ilícitas y precursores químicos para su fabricación.
- 2.4.5 Generar e intercambiar información de inteligencia entre órdenes de gobierno para desarticular los grupos de la delincuencia organizada.
- 2.4.6 Aprender a miembros de las estructuras intermedias de la delincuencia organizada y de grupos delictivos locales de apoyo.

- 2.4.7 Impulsar el despliegue operativo ante organizaciones delictivas mediante el uso de inteligencia y tecnología.
- 2.4.8 Implementar operativos para identificar y dismantelar laboratorios clandestinos utilizados para la fabricación de drogas sintéticas.
- 2.4.9 Investigar y desarticular redes de corrupción entre autoridades de los tres órdenes de gobierno y la delincuencia organizada.

Estrategia 2.5 Debilitar las estructuras financieras de la delincuencia organizada.

Líneas de Acción:

- 2.5.1 Fortalecer los instrumentos de prevención y detección de operaciones con recursos de procedencia ilícita.
- 2.5.2 Impulsar el intercambio de información entre autoridades financieras, instituciones policiales y de procuración de justicia.
- 2.5.3 Identificar y poner a disposición de la autoridad competente a miembros de las estructuras financieras de la delincuencia organizada.
- 2.5.4 Instrumentar operativos en contra de los delitos de falsificación, alteración y destrucción de moneda.
- 2.5.5 Capacitar a las instituciones policiales en temas de prevención e investigación de operaciones financieras ilegales.
- 2.5.6 Realizar operativos coordinados para desarticular estructuras y sistemas financieros de la delincuencia organizada.

Estrategia 2.6 Implementar acciones coordinadas para reducir la incidencia de los delitos que más afectan el patrimonio de las personas.

Líneas de Acción:

- 2.6.1 Promover el uso de cámaras de vigilancia en zonas públicas, garantizando el respeto a la privacidad.
- 2.6.2 Promover la "Prevención del Delito Mediante el Diseño Ambiental".
- 2.6.3 Implementar operativos coordinados entre los tres órdenes de gobierno para reducir la incidencia de robo de vehículos.
- 2.6.4 Realizar operativos de verificación y vigilancia en centros de compra y venta de vehículos usados y autopartes.
- 2.6.5 Identificar y desarticular a las organizaciones de la delincuencia organizada vinculadas con el robo de vehículos.
- 2.6.6 Fortalecer y mantener actualizado el Registro Nacional de Vehículos Robados y Recuperados.
- 2.6.7 Consolidar el Registro Público Vehicular e impulsar el suministro oportuno de información al mismo.
- 2.6.8 Impulsar la definición de prioridades y estrategias locales en la prevención e investigación de los delitos patrimoniales.

Estrategia 2.7 Detectar y atender oportunamente los delitos cibernéticos.

Líneas de Acción:

- 2.7.1 Fortalecer las capacidades y la infraestructura tecnológica de las instituciones de seguridad pública para prevenir e investigar delitos cibernéticos.
- 2.7.2 Desarrollar investigación científica para la prevención e investigación de los delitos cibernéticos.
- 2.7.3 Implementar acciones contra delitos cibernéticos de mayor impacto: pornografía infantil, fraude, extorsión, usurpación de identidad y contra derechos de autor.

- 2.7.4 Diseñar protocolos de operación para la prevención de delitos cibernéticos en las instancias que administran información considerada reservada o confidencial.
- 2.7.5 Promover la creación y fortalecimiento de unidades especializadas en la prevención e investigación de delitos que se cometen por internet.
- 2.7.6 Desarrollar un modelo de policía cibernética para las Entidades Federativas.
- 2.7.7 Generar indicadores y estadísticas de delitos informáticos para el diseño de estrategias de prevención.
- 2.7.8 Impulsar acciones para consolidar los esquemas de seguridad cibernética que coadyuven al desarrollo de la economía digital.
- 2.7.9 Fortalecer la seguridad de la infraestructura tecnológica estratégica del país.

Anexo 2.5

ENVIPE 2016

Reporta que el 93.7% de los delitos no hubo denuncia o no se inició carpeta de investigación, el principal motivo para no denunciar, según responden los entrevistados en más de 95 mil viviendas visitadas, es que es una “pérdida de tiempo.”

En el remoto caso que haya una denuncia, y en efecto se abra una carpeta de investigación, la encuesta señala que en el 45% de ellas no se resolvió la denuncia,

Las víctimas ascendieron a 23.3 millones, en cuanto a la percepción de inseguridad con respecto de cada Entidad Federativa se ha mantenido en un promedio de 70%.

Solo en cuatro entidades federativas la mitad o más se siente seguro (Aguascalientes, baja California Sur, Nayarit y Yucatán),

En las 28 entidades restantes es a la inversa, llegando prácticamente a la totalidad de los adultos viviendo en situación de inseguridad, en el Estado de México 90%, 80% en la Ciudad de México, Tamaulipas, Puebla, Morelos, Tabasco, Veracruz, Guerrero y Zacatecas.

En esta encuesta las Procuradurías de Justicia, los jueces, la policía federal, las policías estatales y municipales, son percibidas todas como autoridades corruptas, según la mayoría de los entrevistados.

Algo difícil de creer es la reducción de los delitos que señalan esta encuesta. En el 2015 se habían cometido 29.3 millones de delitos, esto es, 4.4 millones abajo con respecto a 2014.

Se trata de 35 mil delitos por cada cien mil habitantes, en vez, de cuatro mil.

Comparado 2014 con 2015, los delitos bajaron en 15 entidades federativas, subieron en 5 y se mantuvieron sin cambio en 2.

Por último, es imposible encontrar estudios disponibles que establezcan una correlación entre el qué hacer las autoridades y el comportamiento del delito.

Tabla de Ilustraciones

Ilustración 1. Ciudades que participaron en el programa Anti Crimen de Alto Impacto en los Estados Unidos en la década de los 70's.

Ilustración 2. Circunstancias que pueden categorizar y definir al delito de alto impacto.

Ilustración 3. Tabla de combinaciones entre gravedad y delito, utilizando el CSI.

Ilustración 4. Robos violentos como porcentaje de robos totales.

Ilustración 5. Homicidios dolosos y culposos por cada 100 mil habitantes. 1997 a 2015. Con línea de tendencia.

Ilustración 6. Secuestro por cada 100 mil habitantes. 1997 a 2015.

Ilustración 7. Extorsión por cada 100 mil habitantes.

Ilustración 8. Robo con violencia por cada 100 mil habitantes. 1997 a 2015.

Ilustración 9. Robo en instituciones bancarias con violencia por cada 100 mil habitantes. 1997 a 2015.

Ilustración 10. Robos sin violencia en los delitos de volumen por cada 100 mil habitantes. 1997 a 2015.

Ilustración 11. Intervenciones de las policías estatales en los delitos de alto impacto entre los años 2011 a 2014.

Ilustración 14. Concepto más mencionado en los informes de Gobierno de Miguel De La Madrid Hurtado.

Ilustración 12. Tabla de principios fundamentales de justicia para las víctimas de delito y abuso del poder. Convención de Palermo.

Ilustración 13. Integrantes del Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Ilustración 14. Programas presupuestales del SESNSP, según la cuenta pública. 2008 a 2014.

Ilustración 15. Gasto público ejercido 2008 a 2014 y presupuestado 2015 a 2016.

Ilustración 16. Gasto en seguridad pública 2001 a 2007. Millones de pesos constantes de 2010.

Ilustración 17. Gasto en seguridad pública 2008 a 2014. Millones de pesos constantes de 2010.

Ilustración 18. Tasa de crecimiento promedio anual para el periodo 2008-2014 el periodo 2008 en seguridad pública.

Ilustración 19. Pesos gastados por cada 100 pesos en el año 2001 y Gasto ejercido en seguridad pública. 2001 a 2014. Millones de Pesos constantes de 2010.

Ilustración 15. Concepto más mencionado en los informes de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

Ilustración 16. Concepto más mencionado en los informes de Gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León.

Fuentes de información

Libros

AGUILAR LÓPEZ, M. A., *Presunción de Inocencia*, En C. d. Federal, El Nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio, desde la Perspectiva Constitucional, Poder Judicial de la Federación, México, 2012, págs. 73-96. Versión electrónica disponible en <http://setecc.egobierno.gob.mx/files/2013/03/Elnuevosistema-deJusticia-Penal-Acusatorio.pdf>

AGUILAR VILLANUEVA, L. F., *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993.

ALVARADO MENDOZA, A., *Indicadores de Seguridad Pública en México: Una Discusión Conceptual Metodológica*. México, Secretaría de Seguridad Pública Federal, 2012.

ASF, *Auditoría de Desempeño: 09-0-04Woo-07—1996*. México: Auditoría Superior de la Federación, México, 2009. Versión electrónica disponible en http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo2/2009_1096_a.pdf

ASF, *Auditoría de desempeño efectuada a la Secretaría de Seguridad Pública en materia de prevención del delito*, México, ASF, 2012. Versión electrónica disponible en <http://www.asf.gob.mx:8081/Informe.aspx>

ASF, *Auditoría de desempeño efectuada a la Secretaría de Gobernación en materia de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia*, México, ASF, 2015. Versión electrónica disponible en http://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2014_0113_a.pdf

Ayuntamiento de Guadalupe, N. L., *Reglamento del Consejo Consultivo de Seguridad Pública del Municipio de Guadalupe, Nuevo León*, Diario Oficial del Municipio de Guadalupe, Nuevo León, México, 2007.

Ayuntamiento de Guadalupe, N. L., *Reglamento Interno del Centro Preventivo de Internamiento Distrital*, 2009.

ANÓNIMO, *Marcha exploratoria Reynosa Tamaulipas. Un retrato de las principales zonas de riesgo*, Reynosa, Tamaulipas, México, 2011.

ARANGO DURÁN, A., OROZCO, J. P., & MEDINA, C. L., *La atención al problema de la delincuencia en México ¿Y si el futuro nos alcanza?* En P. J. Peñaloza (coord.), *Narcotráfico, crisis social, derechos humanos y gobernabilidad: Una agenda para el futuro*, México, Porrúa, 2010.

ARANGO, A., *Programa Municipal para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia en Temixco: Manual de Capacitación para Funcionarios Municipales*, Temixco, SESNSP Municipio de Temixco, 2012.

BARNES, C., *Agents of Change: Civil Society Roles in Preventing Wars and Building Peace*, Europea Center for Conflict Prevention, 2006. Versión electrónica disponible en http://www.peaceportal.org/documents/127900679/127917167/Rapport2_2.pdf

BERGER, P. L., & LUCKMANN, *The Social Construction of Reality: A treatise in the Sociology of Knowledge*, ND, Penguin Books, 1997.

BORJA, J., & MUXI, Z., *El espacio público, ciudad y ciudadanía*, Barcelona, 2000.

BOZEMAN, B. C., *La gestión pública, su situación actual*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.

Bulgarian Center for Not-for-Profit Law, *Participation of NGOs in the Process of Policy and Law-Making: Comparative Analysis*, 2009. Versión electrónica disponible en <http://www.icnl.org/research/resources/ngogovcoop/partngo.pdf>

Canadian Centre for Justice Statistics, *Measuring Crime in Canada: Introducing the Crime Severity Index and Improvements to the Uniform Crime Reporting Survey*, Ottawa, Canada, Canadian Centre for Justice Statistics. 2009.

CARBONELL, M., Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2 de febrero de 2016. Versión electrónica disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/refjud/cont/15/cle/cle8.pdf>

CARRANZA, E., *Delito y seguridad de los habitantes*, México, Siglo XXI, 1997.

Centro Humboldt y Oxfam América., *Abc de la gestión de riesgos*, Centro Humboldt y Oxfam América, NE.

Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia, *Índice Global de Impunidad México (IGI-MEX 2016)*, Universidad de Puebla, Cholula, Puebla, 2016. Versión electrónica disponible en http://www.udlap.mx/igimex/assets/files/igimex2016_ESP.pdf

CHACÓN ROJAS, O., & NATAREN NANDAYAPA, C. F., *Las medidas cautelares en el procedimiento penal acusatorio*. México: SEGOB, N.D. Versión electrónica disponible en <http://setecc.egobierno.gob.mx/files/2013/03/Las-medidas-cautelares-en-el-procedimiento-penal-acusatorio.-Cacon-Rojas.pdf>

CHAPOY BONIFAZ, D. B., *Planeación, programación y presupuestación*, México, UNAM, 2003. Versión electrónica disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1009/pl1009.htm>

CHELIMSKY, E., *High Impact Anti-Crime Program. National Level Evaluation. Final Report*, Washington, National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice, 1976.

CIDAC, *Delitos Primero. Índice delictivo CIDAC*, México, CIDAC, 2015.

CIDE, *Campeche: Programa Estatal de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia*, México, 2013.

CLARKE, R. V., & ECK, J., *Análisis Delictivo para la Resolución de Problemas en 60 pequeños pasos*, A. Arango, & J. P. Arango Orozco, (Trads.), México, Center for Problem Oriented Policing, 2003.

Consejo de Desarrollo Social de Nuevo León, *Consejos de Desarrollo Comunitario*, Monterrey, México, 2009.

DONDE, J., *Comentarios al Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, México, Investigación del Ministerio Público y derecho de acceso a la justicia. México, 2013. Versión electrónica disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/8/3568/31.pdf>

ELÍAS, R. A., *La Seguridad Pública en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, S/a. Versión electrónica disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/419/20.pdf>

FERRAJOLI, L., *Derecho y razón: Teoría del garantismo penal*, Madrid, Trotta, 1995.

FEINSTEIN, O., & HERNÁNDEZ LICONA, G., *El papel de la evaluación en México*, P. Aristi, & M. F. Castro (coord.), *Mejorando la calidad del gasto público a través del uso de información de desempeño en México*, Washington D.C., Banco Mundial, 2010.

FRIEDMAN, G., *Mexico and the Failed State Revisited. Geopolitical Intelligence Report*, 13 de marzo de 2008.

GUTIÉRREZ, J. C., & CANTÚ, S., *Los derechos de las víctimas. Una interpretación del artículo 20 C desde la perspectiva del bloque de constitucionalidad en materia de derechos humanos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013.

HEINLE, K., RODRÍGUEZ, O., & SHIRK, D. A., *Drug Violence in Mexico: Data and Analysis Through 2015*, Justice in Mexico, 2016. Versión electrónica disponible en <https://justiceinmexico.org/wp-content/uploads/2016/04/DrugViolenceinMexico-Final-2015.pdf>

IUDPAS, *¿Qué es el IUDPAS?* Obtenido de Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad, 11 de enero de 2016. Versión electrónica disponible en <http://iudpas.org/>

KAPPELER, V. E., & GAINES, L. K., *Community policing*, Newark N. J., Lexis Nexis, 2009.

KROENKE, D., & AUER, D., *Database Concepts*, New Jersey, Prentice Hall, 2009.

LARA MEDINA, C., *La violencia social y de género: desafío de las cifras*, Guanajuato, México, Crisada Editorial, Seguridad Pública en México, S/a.

MAQUEDA ABREU, M. L., *La violencia de género: concepto y ámbito*. Recuperado el 1 de septiembre de 2013, de Instituto Nacional de Ciencias Jurídicas, UNAM, s.f. Versión electrónica disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/sisjur/familia/pdf/15-189s.pdf>

MANNING, N., & ARIZTI, P., *Institucionalización de la cultura del desempeño en el sector público: Desarrollo del marco para el presupuesto basado en la información de desempeño*, En P. Arizti, & M. F. Castro (coord.), *Mejorando la calidad del gasto público a través del uso de información de desempeño en México*, Washington D.C., banco Mundial, 2010.

MAZZUCHINI, S., *Medios de comunicación y discursos de la (In) seguridad*, Voces en el Fenix, 30- 38, 2012.

MENDOZA, A., *Supervisión de la policía por sociedad civil en México*, México, A. Instituto para la Seguridad y la Democracia, Ed, 2008. Versión electrónica disponible en https://www.academia.edu/7258432/Supervisi%C3%B3n_Civil_de_la_Polic%C3%ADa_Un_mecanismo_democr%C3%A1tico_de_la_rendici%C3%B3n_de_cuentas_y_responsabilizaci%C3%B3n_policial?auto=download

NAREDO MOLERO, M., & PRAXÁGORA, C., *Guía para la elaboración de diagnósticos sobre seguridad con enfoque de género tanto en el ámbito rural como urbano*, Catalunya, España, Generalitat de Catalunya, s.f.

Observatorio Nacional Ciudadano, *Reporte sobre delitos de alto impacto octubre 2015*, México, Observatorio Nacional Ciudadano, 2015.

PLASCENCIA VILLANUEVA, R., *Teoría del delito*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2004.

Real Academia Española, *Real Academia Española*, 22 de diciembre de 2015. Versión electrónica disponible en <http://dle.rae.es/?id=L1TjrM9>

RUIZ HARRELL, R., *Prólogo*, A. Arango Durán (coord.), *Sistema de Información Delictiva*, México: Inacipe- UCSD, 2004.

RUTH, H., & REITZ, K. R., *The Challenge of crime: Rethinking our response*, Cambridge, Massachusetts. Harvard University Press, 2003.

SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS, *Introducción a la interpretación del artículo 18 constitucional. Conferencia de menores infractores*, Acapulco, Suprema Corte de Justicia de la Nación. Versión electrónica disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/Ministros/oscgv/Conf/conferencia-menores-infractoresacapulco.pdf>

SEGOVIA, O., *Espacios públicos urbanos y construcción social: una relación de correspondencia*, O. Segovia, *Espacios públicos y construcción social: hacia un ejercicio de ciudadanía*, Santiago de Chile, Ediciones Sur, 2007.

SERRANO CABALLERO, E., *Participación social en la planeación del desarrollo de San Luís Potosí*, En M. T. Ayllón Trujillo, M. R. Nuño Gutiérrez, & W. E. Brinckman, *Familia, identidad y territorio. Factores y agentes en la construcción de ciudadanía democrática*, 2011.

SCHEDLER, A., *En la niebla de la guerra: Los ciudadanos ante la violencia organizada*. Ciudad de México, CIDE – España, Eumed.net, 2015. Versión electrónica disponible en

[http://www.eumed.net/librosgratis/2011a/904/Sistema%20Nacional%20de%20Plan eacion%20Democratica.htm](http://www.eumed.net/librosgratis/2011a/904/Sistema%20Nacional%20de%20Plan%20eacion%20Democratica.htm)

Siegel, L. J., *Criminology The Core*. Belmont California, USA, Wadsworth, 2008.

STAIR, R., & REYNOLDS, G., *Principles of Information Systems*, Boston, Course Technology, 2001.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, *Elementos para la construcción de una política de Estado para la seguridad y la justicia en democracia*, Congreso internacional sobre seguridad y justicia en democracia, hacia una política de estado en los albores del tercer milenio, México, UNAM, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, agosto 2011.

TROJANOWICZ, R., & BUCKEROUX, B., *Community Policing: How to get started*. Cincinnati, Oh, Anderson Publishing, 1994.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *FAQS on Corruption*, S.f. Versión electrónica disponible en [http://www.transparency.org/who weare/organisation/faqs_on_corruption](http://www.transparency.org/who%20weare/organisation/faqs_on_corruption)

TREJO, E. A., *Contenido y perspectivas de la reforma penal y de seguridad pública*, Documento de trabajo núm. 83. México, Ed. C. d. Pública, febrero de 2010.

UNODC, *Seguridad pública y prestación de servicios policiales: manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*, Nueva York, Naciones Unidas, 2010.

URIBE BENÍTEZ, O., *La Convención de Palermo*. México, Cámara de Diputados, 2010. Versión electrónica disponible en http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/content/download/17914/90092/file/AZUL_JUL_2010.pdf

WORTLEY, R., & MAZEROLLE, L., *Environmental criminology and crime analysis: situating the theory, analytic approach and application*. Wortley, R. & L. Mazerolle, *Environmental criminology and crime analysis*, Londres, Willan Publishing, 2008.

ZABALETA SOLÍS, D., *Una mirada institucional a la política federal de evaluación del desempeño en México: algunas implicaciones a la luz de paradigma gerencialista*. En A. G. (coord), *¿Gobernar por resultados? Implicaciones de la política de evaluación del desempeño del gobierno mexicano*, México, GESOC S. A., 2008.

Zamudio Arias, R., *Principios rectores del nuevo proceso penal, aplicaciones e implicaciones: oralidad, intermediación, contradicción, concentración*. En C. d. Federal, *El nuevo sistema de justicia penal acusatorio desde la perspectiva constitucional*, 2012, págs. 53- 72.

ZEPEDA LECUONA, G., *Índice de Incidencia Delictiva y Violencia 2009*. México, CIDAC, 2008. Versión electrónica disponible en [http://cidac.org/esp/uploads/1/___ndice_de_Incidencia_Delictiva_y_Violencia_2008_PDF.p df](http://cidac.org/esp/uploads/1/___ndice_de_Incidencia_Delictiva_y_Violencia_2008_PDF.pdf)

Artículos

ARANGO DURÁN, A., *Información confiable: Los problemas de la información estadística. Militarización y seguridad*, *El cotidiano* No. 153-13-28, enero- febrero de 2009. Versión electrónica disponible en <http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/15303.pdf>

BOJÓRQUEZ, E., *Que no quede duda: Vamos por Más. Mensaje de las organizaciones durante promulgación del Sistema Nacional Anticorrupción*, Transparencias Mexicanas, 18 de julio de 2016. Versión electrónica disponible en <http://www.tm.org.mx/mensajepromulgacionsna/>

BRANTINGHAM, P., & BRANTINGHAM, P., *Environment routine and situation: toward a pattern theory of crime routine activity and rational choice*. En R. Clarke, & M. Felson, *Advances in criminological theory*, vol. 5. Sage, 2002.

Cámara de Diputados: Centro de Documentación, Información y Análisis, *Análisis del Dictamen de la Reforma Constitucional en Materia Penal presentado en Cámara de Diputados*, México, Cámara de Diputados, enero de 2008. Versión electrónica disponible en <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SPI-ISS-04-08.pdf>

CARRIÓN M., F., *Violencia Urbana: un asunto de ciudad*, diciembre de 2008. Versión electrónica disponible en http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612008000300006

CESOP, *Arraigo judicial: datos generales, contexto y temas de debate*, México, Centro de Estudios de Opinión de la Cámara de Diputados, 2011. Versión electrónica disponible en http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/269265/825108/file/Carpeta13_Arraigo_judicial.pdf

Chapa Koloffon, L., *El año perdido en prevención del delito*, Nexos, 11 de abril de 2012. Versión electrónica disponible en <http://redaccion.nexos.com.mx/?p=3933>

CIDAC, *Índice de Incidencia Delictiva y Violencia 2009*, Centro de Investigación para el Desarrollo A. C. México, CIDAC, 2009. Versión electrónica disponible en

http://www.cidac.org/esp/uploads/1/___ndice_de_Incidencia_Delictiva_y_Violencia_2009_PDF.pdf

Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, *Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, México, Instituto Estatal de las Mujeres, 20 de septiembre 2007. Recuperado el 1 de septiembre de 2013, de. http://www.nl.gob.mx/pics/pages/iem_leyes_base/FOLLETOLEYMUJERES.pdf

Contreras López, R. E., *La reforma Constitucional de Seguridad y Justicia, 3 de febrero de 2016*. Versión electrónica disponible en <http://www.letrasjuridicas.com/Volumenes/17/rcontreras17.pdf>

Fórum Brasileiro de Segurança Pública, (s.f.). Versión electrónica disponible en <http://www.forumseguranca.org.br/>

Fuerza Civil: La Nueva Policía de Nuevo León. (s.f.). Versión electrónica disponible en <http://www.fuerzacivil.org.mx/fuerzacivil.html>

Guerra y Tejada, M. M., *La presunción de inocencia en la reforma penal constitucional*, Cultura Jurídica, 1473 156, diciembre 2010 – febrero 2011. Versión electrónica disponible en [http://www.derecho.unam.mx/investigacion/publicaciones/revistacultura/pdf/CJ\(Art_10\).pdf](http://www.derecho.unam.mx/investigacion/publicaciones/revistacultura/pdf/CJ(Art_10).pdf)

INEGI, *Estadísticas judiciales en materia penal de los Estados Unidos Mexicanos 2011*, México, INEGI, 2012.

INEGI, *Clasificación Estadística de Delitos 2012*, México: INEGI, 2013.

INEGI, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE)*, México, INEGI, 2015.

Instituto Estatal de Seguridad Pública de Nuevo León, *Índice de policía de proximidad*, México, 2013.

Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C., *Instrumento pedagógico para la reforma policial democrática en México*, Ciudad de México, Versión electrónica disponible en http://insyde.org.mx/wpcontent/uploads/2013/09/Instrumento_pedag%C3%B3gico_para_la_reforma_policial.pdf

Irvin, R. A., & Stansbury, J., *Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort?* *Public Administration Review*, N. 64, febrero de 2004. Versión electrónica disponible en http://c.ymcdn.com/sites/www.iap2.org/resource/resmgr/imported/Journal_Issue1_Irving.pdf

Libera Bonilla, B. E., *Impacto, impacto social y evaluación del impacto*, *ACIMED*, 15(3), 2007. Versión electrónica disponible en http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S102494352007000300008&lng=es&nrm=iso&tlng=es:

Mesa de Seguridad y Justicia (s.f.). Versión electrónica disponible en <http://www.mesadeseguridad.org/red-ciudadana/>

México Evalúa, *Los delitos desapercibidos*, 10 de enero de 2016. Versión electrónica disponible en <http://mexicoevalua.org/tag/delitos-de-altoimpacto/>

México Evalúa Centro de Análisis de Políticas Públicas, *La cárcel en México: ¿Para qué?*, México, México Evalúa, 2012. Versión electrónica disponible en http://www.mexicoevalua.org/wpcontent/uploads/2013/08/MEX-EVA_INDIX-CARCEL-MEXICO-VF.pdf

Milo Caraza, A., *Todos Somos Juárez: una estrategia integral*, Presidencia de la República, 16 de mayo de 2011. Versión electrónica disponible en <http://calderon.presidencia.gob.mx/el-blog/estrategia-todos-somos-juarez/>

Nettel D., A. L., *La Reforma del Artículo 16 Constitucional. Un Análisis Interpretativo*, Alegatos, 1994. Versión electrónica disponible en <https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwigrJLb3NzKAhWILSYKHd0VA5YQFgguMAM&url=http%3A%2F%2Fwww.azc.uam.mx%2Fpublicaciones%2Falegatos%2Fpdfs%2F23%2F26-09.pdf&usg=AFQjCNEr4RLH8oJ8BD5ndxqX9oowJIUR9g&sig2=N>

Noolan, J. A., *National education association*, 25 de febrero de 2014. Versión electrónica disponible en <http://www.donblake.com/module3/DiagnosticModels.pdf>

Peacebuilding Initiative, *Civil Society and Peacebuilding Processes*, 29 de julio de 2016. Versión electrónica disponible en <http://www.peacebuildinginitiative.org/index0ecb.html?pagelId=1754>

POP Center. *Center for Problem Oriented Policing*. Versión electrónica disponible en <http://www.popcenter.org/about/?p=sara>

SESNSP, *Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, 2016. Versión electrónica disponible en <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/index.php>

SHCP, *Análisis Programático de la Cuenta Pública: Secretaría de Gobernación*. México, SHCP, 2000. Versión electrónica disponible en http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2000/temas/banco/g04r05.pdf

SSP Federal, *Diagnóstico de la Seguridad Pública en México*. México, Ed. SSP, 2008. Versión electrónica disponible en <http://www.ssp.gob.mx/portaWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/364797//archivo>.

Ugalde Calderón, F. V., *Órganos constituciones autónomos*, Revista del Instituto de la Judicatura Federal N.29, 2010. Versión electrónica disponible en <http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/29/Filiberto%20Valent%C3%ADn%20Ugalde%20Calder%C3%B3n.pdf>

Vida sin violencia, *Sobre la violencia de género*. Versión electrónica disponible en <http://www.guiaviolenciadegenero.com/sobre-la-violencia-degenero.php>.

Legislación

Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, *Country Reports on Human Rights Practices for 2015*. U.S. Department of State, 2016. Versión electrónica disponible <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm?year=2015&dliid=253027>

California State University Long Beach, *Introduction to Public Policy-Making*, 2002. Versión electrónica disponible en <http://web.csulb.edu/~msaintg/ppa590/intro.htm>

CEDAW, *Recomendación General No. 1, de La violencia contra la mujer*, ONU, 29 de enero de 1992. Versión electrónica disponible en http://www.ipu.org/splze/cuenca10/cedaw_19.pdf

CEDAW, *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, ONU, s. f. Versión electrónica disponible en <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Diario Oficial de La Federación, *Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño*, Diario Oficial de la Federación, publicado el 31 de marzo de 2008.

Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 18 de junio de 2008. Versión electrónica disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_180_18jun08_ima.pdf

Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 10 de junio de 2011. Versión electrónica disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011

Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional Antisecuestro*, publicado el 29 de enero de 2014. Versión electrónica disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5331083&fecha=29/01/2014

Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*, publicado el 18 de julio de 2016. Versión electrónica disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445048&fecha=18/07/2016

Diario Oficial de la Federación, *Estatutos de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia*, publicado el 23 de octubre de 2009.

Geneva Declaration on Armed Violence and Development, Civil Society Process, 2 de agosto de 2016. Versión electrónica disponible en <http://www.genevadeclaration.org/advocacy/civil-society-process.html>

Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013- 2018*, México, Gobierno de la República, 2013. Versión electrónica disponible en <http://pnd.ensambledev.com/wpcontent/uploads/2013/05/PND.pdf>

Gobierno del Estado de Nuevo León, *Ley de Seguridad Pública para el Estado de Nuevo León*, Monterrey, México, Diario Oficial del Estado de Nuevo León, 2009.

Gobierno del Estado de Oaxaca, *Reglamento de la ley orgánica de la Fiscalía General del Estado de Oaxaca*, Periódico Oficial, 21 de noviembre de 2015.

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Poder Judicial de la Federación. Obtenido de <http://setecc.egobierno.gob.mx/files/2013/03/ElNuevo-sistema-deJusticia-PenalAcusatorio.pdf>

LXI Legislatura Cámara de Diputados, *Informes presidenciales Miguel de la Madrid Hurtado*, México, LXI Legislatura Cámara de Diputados, 2012.

MERINO, M., México: *La batalla contra la corrupción*, Washington, D.C., Wilson Center, Mexico Institute, 2015. Versión electrónica disponible en <https://www.wilsoncenter.org/publication/mexico-the-fight-against-corruption>

Municipio de Ciudad Guadalupe, Nuevo León, *Plan Municipal de Desarrollo 2012-2015*. Guadalupe, México: Diario Oficial del Municipio de Guadalupe, Nuevo León, 2013.

Poder Judicial de la Federación, México. Versión electrónica disponible en <http://setecc.egobierno.gob.mx/files/2013/03/ElNuevo-sistema-deJusticia-PenalAcusatorio.pdf>

NACIONES UNIDAS, A. G., *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer*, ONU, 20 de diciembre de 1993. Versión electrónica disponible en http://www2.ohchr.org/spanish/law/mujer_violencia.htm

Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, Roma. Versión electrónica disponible en <http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/ARCHIVOS/CPI.pdf>

ONU, *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos*, Nueva York, ONU, 2004.

ONU- HABITAT, *Caja de herramientas para la formulación de planes municipales de seguridad ciudadana*. NE, ONU-HABITAT.

OCDE, *Expert meeting on "Building an open and innovative government for better policies and service delivery"*, OCDE, 8 junio de 2010. París. Versión electrónica disponible en <http://www.oecd.org/gov/46560128.pdf>

Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, *Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción*, Nueva York, ONU, 2004. Versión electrónica disponible en https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Prácticas de buen gobierno para la protección de los derechos humanos*, Nueva York, 2008. Versión electrónica disponible en http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GoodGovernance_sp.pdf

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *A/RES/70/1, Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015, Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, 21 de octubre de 2015. Versión electrónica disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/1>

PRESIDENCIA MUNICIPAL DE CIUDAD GUADALUPE, Nuevo León, *Reglamento interior de trabajo de los elementos de la Secretaría de Seguridad Pública de Cd. Guadalupe, Nuevo León*. Guadalupe, México, Diario Oficial de Cd. Guadalupe, Nuevo León, 2009.

PRESIDENCIA MUNICIPAL DE CIUDAD GUADALUPE, Nuevo León, *Reglamento de policía y buen gobierno de Ciudad Guadalupe, Nuevo León*. Guadalupe, México, Diario Oficial de Ciudad Guadalupe, 2011.

Programa Nacional de Seguridad Pública 2008- 2012, Programa Nacional de Seguridad Pública 2008- 2012, Diario Oficial de la Federación, 23 de marzo de 2009. Versión electrónica disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5084548&fecha=23/03/2009

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018*, 30 de abril de 2014.

SENADO DE LA REPÚBLICA, *Acuerdo de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Justicia; de Federalismo; de Gobernación; de Seguridad Pública; de Estudios Legislativos; de Estudios Legislativos, Primera, y de Estudios Legislativos, Segunda*, 17 de junio de 2016. Versión electrónica disponible en http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/1/2016-06-17-1/assets/documentos/Propuesta_Modificacion_Comisiones_CPEUM_SP.pdf

SENADO DE LA REPÚBLICA, *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, Puntos de Acuerdo*, Borrador, 2016. Versión electrónica disponible en <http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/corrupcion/MMH.pdf>

NOTAS PERIODÍSTICAS

ADN Político, (28 de e Una política pública es un plan de acción. La política pública respecto a la delincuencia no es sino el plan que se tiene para confrontar los diversos problemas de delincuencia que se presentan en una sociedad. Hasta aquí se ha visto que el objetivo declarado del presente gobierno, que es lograr un México en Paz, donde " la prioridad es reducir la violencia, por medio de la atención a los delitos que más afectan a las personas, tales como: homicidios, secuestro y extorsión" (Programa de Seguridad Pública se ha quedado en la letra muerta). Enero de 2014). Quién es quién en la Estrategia Nacional Antisecuestro. Versión electrónica disponible en <http://www.adnpolitico.com/gobierno/2014/01/28/perfiles-los-4-ciudadanos-incluidos-en-plan-antisecuestro>

AGUILAR CAMÍN, H., *Sobre la corrupción*, Milenio, México, 2016. Versión electrónica disponible en http://www.milenio.com/tribunamilenio/por_que_hay_tanta_corrupcion_en_mexico/corrupcion-corrupcion_en_Mexico-complicidad_en_la_corrupcion-Hector_Aguilar_Camin_13_364293570.html

ARELLANO, S., & MERCADO, A., *Senado aprueba Mando Mixto Policial*, Milenio, México, 17 de junio de 2016. Versión electrónica disponible en http://www.milenio.com/politica/senado_aprueba_Mando_Mixto-Mando_Mixto_Policial-reformas_seguridad_mando_mixto_0_757724563.html

CASTILLO, G., GARDUÑO, R., & LÍNEA, L. J., *La detención de Moreira en España, por lavado de dinero*, La Jornada, México, 15 de enero de 2016. Versión electrónica disponible en

<http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2016/01/15/detienen-a-humberto-moreira-enespana-6942.html>

CHAPA KOLOFFON, L., *Cifras delictivas a auditoría*, México, El Blog de México Evalúa, México, 6 de agosto de 2015. Versión electrónica disponible en <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2015/08/06/cifras-delictivas-a-auditoria/>

RUIZ HARRELL, R., *Como se cuentan los delitos*, Reforma, México, 23 de junio de 2003. Versión electrónica disponible en <http://reforma.vlex.com.mx/vid/ciudad-crimen-x00bf-cuentan-delitos-81968574>

RUIZ HARRELL, R., *Mentiras oficiales*, Reforma, México, 16 de enero de 2016. Versión electrónica disponible en <http://reforma.vlex.com.mx/vid/ciudad-crimen-mentiras-oficiales-i-194381759>